Cornelis Lay

Pratikno

KOMNAS HAM 1998-2001

Pergulatan dalam Transisi Politik

UNIVERSITAS
JOGJAKARTA

KOMNAS HAM 1998-2001

Pergulatan dalam Transisi Politik

Cornelis Lay

Pratikno

Amalinda Savirani

Derajad S. Widhyharto

Hasrul Hanif

Mada Sukmajati

Miftah Adhi Ikhsanto

Nanang Indra Kurniawan

PolGov

RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT

Department of Politics & Government - FISIPOL UGM

FISIPOL UGM - THE ASIA FOUNDATION

Komnas HAM 1998-2001

Pergulatan dalam Transisi Politik

Editor

Cornelis Lay, Pratikno

Nanang I. Kurniawan, Derajad S. Widhyharto

Desain Cover

Andi Seno Aji

Tim Penulis

Cornelis Lay, Pratikno,

Amalinda Savirani, Nanang Indra Kurniawan,

Miftah Adhi Ikhsanto, Mada Sukmajati,

Hasrul Hanif, Derajad Sulistyo Widhyharto

Penerbit

FISIPOL UGM

Jl. Socio Justisia, BULAKSUMUR, YOGYAKARTA 55281

Telp/Fax : (0274) 563362

E-mail : studi_ham@fisipolugm.i-p.com

Didukung oleh :

The Asia Foundation dan USAID

Cetakan Pertama, Juni 2002

Pencetak

PUSTAKA PELAJAR OFFSET

KATA PENGANTAR

IRONI. Kata ini sungguh tepat untuk menggambarkan perjalann Komnas HAM dalam penegakkan HAM di Indonesia. Dibentuk oleh pemerintah yang otoriter hanya melalui sebuah Keppres, didanai oleh anggaran Sekretariat Negara, dan diketuai oleh orang dekat Presiden Soeharto, siapapun akan meragukan perannya di awal-awal pembentukannya di tahun 1993. Apalagi, kesan pembentukan lembaga ini sangat tergesa-gesa dan lahir hanya tujuh hari sebelum *World Conference on Human Rights* di Wina, Austria. Wajarlah apabila kemudian mayoritas orang memandang Komnas HAM hanya sebagai bagian dari institusi penopang otoritarianisme negara yang dimaksudkan untuk membangun citra demokratis dan peduli HAM. Dalam kenyataan berikutnya, citra negatif ini runtuh tatkala Komnas HAM selama periode 1993-1997 mempu menjadi institusi yang solid, menunjukkan kinerja menakjubkan dan memperoleh simpati masyarakat luas. Ia menjelma sebagai salah satu agen penting yang mendobrak otoritarianisme negara dan menegakkan HAM di Indonesia.

Namun, ketika konteks politik berubah sejalan dengan gelombang protes massa yang melahirkan pijakan awal bagi runtuhnya pemerintahan Orde Baru, terjadi ironi yang lain.

Tatkala otoritarianisme negara meluntur, proses liberalisasi politik terjadi, posisi yuridis lembaga Komnas HAM justru merosot tajam. Lembaga ini malah terseret dalam pusaran fragmentasi politik nasional, semakin tidak mandiri dari negara, dan semakin tidak mampu membangun signifikansinya dalam penegakkan HAM di Indonesia. Lembaga ini justru menjadi salah satu arena baru pertarungan politik yang strategis bagi kelompok-kelompok yang ada diluar Komnas HAM, dan sebaliknya, para anggota Komnas HAM juga membangun patronase politik ke dalam faksi-faksi politik di institusi negara. Implikasinya lebih lanjut sudah jelas. Lembaga ini justru tidak mandiri dari negara pada saat sistem politik semakin terbuka dan otoritarianisme politikl meluntur.

Buku ini hadir untuk membuka tabir ironi Komnas HAM untuk rentang waktu 1998-2001, pasca runtuhnya pemerintahan otoriter. Buku yang sedang anda baca ini merupakan lanjutan bahasan dari buku kami sebelumnya yang menyoroti pergulatan Komnas HAM tahun 1993-1997 dalam bayang-bayang otoritarianisme negara.

Penulisan buku ini dimulai dengan analisis data sekunder dan wawancara banyak pihak di Jakarta dan Pontianak selama bulan Oktober 2001 sampai Maret 2002. Sebelum menjadi buku sebagaimana yang pembaca pegang sekarang ini, atas jasa baik ELSAM, analisis sementara dari hasil penelitian tersebut dipresentasikan di Jakarta pada tanggal 24 Februari 2002. Dari presentasi itu, kami mendapatkan banyak informasi tambahan dan kritik yang cukup berharga bagi penyempurnaan draft buku ini.

Banyak pihak telah memberikan kontribusi yang sangat berharga hingga gagasan-gagasan dalam buku ini bisa sampai kepada pembaca. The Asia Foundation adalah pihak yang sangat membantu

kelancaran operasional penelitian dan pembuatan buku ini lewat dukungan finansialnya. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM juga telah memberikan dukungan fasilitas dan lingkungan akademik yang membuat dukungan TAF tersebut bisa lebih bermakna.

Banyak pihak telah memberikan informasi yang sangat berharga yang tanpa beliau-beliau ini buku ini tidak mungkin bisa ditulis, Terima kasih kami ucapkan kepada para Bapak Ibu anggota Komnas HAM yang bersedia meluangkan waktu untuk memberikan informasi dan data berharga: Djoko Soegianto, Asmara Nababan, Saparindag Sadli, H.A. Dillion, Soegiri, Albert Hasibuan, Saafroedin Bahar, Soetandyo Wignyosoebroto, Emil Salim. Juga staff Komnas HAM yang telah membantu banyak data dan kelancaran penelitian ini: Anton Pradjasto, Atikah, Roichatul Aswadah, Johana Nunik.

Tak lupa juga kami ucapkan terima kasih kepada rekan-rekan di LSM, terutama Kamala Candra Kirana (Komnas Perempuan), Hakristusi Harkrisnowo (Ketua Tim Rekrutmen Calon Anggota Komnas HAM), Kastorius Sinaga (Antropologi UI), Wardah Hafidz (UPC), Firman Jaya Daeli, Komisi II DPR RI, International Community di Jakarta, Kamarussalam dan kawan-kawan LBH HAM Pontianak, Ismed (Komisi B DPRD) Propinsi Kalbar, Anggota Perwakilan Komnas HAM Pontianak. Juga kami ucapkan terima kasih pada kawan-kawan jurnalis: Yobpie Sugiharto (Koran Tempo), Aa' Sudirman (Suara Pembaruan), Rahmat Basarah (Republika), R. Mahendro Sutanto (Radio Jakarta News). Secara khusus kami berterima kasih pada kawan-kawan ELSAM yang telah memberikan banyak bantuan kepada kami: Ifdal Kasim, Amiruddin, Agung Yudha Wiranata, dan lain-lain.

Buku ini juga tak akan mungkin terbit tanpa dukungan kawan-kawan Fisipol UGM yang terlibat dalam penelitian ini sejak awal. Oleh karena itu penulis merasa perlu untuk berterima kasih kepada Amalinda Savirani, Mada Sukmajati, Derajad S. Widhyharto, Nanang I. Kurniawan, Miftah Adhi Ikhsanto, dan Hasrul Hanif. Kami yakin masih banyak lagi teman-teman yang telah memberikan kontribusi namun tidak mungkin kami bisa sebutkan disini. Kami merasa berhutang budi kepada mereka semua. Semoga buku ini bermanfaat.

Yogyakarta, Juni 2002

Cornelis Lay
Pratikno

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR..... iii

I. CATATAN PEMBUKA 1

II. PERUBAHAN POLITIK PASCA 1998 22

A. Format dan Konstelasi Politik Orde Baru 23

B. Perubahan Politik..... 31

C. Fragmentasi Negara..... 35

D. Perubahan Politik..... 43

III. PEMERKARAN ISU, AKTOR DAN MANDAT PENEGAKAN HAM 53

A. Pemekaran Hak Asasi Manusia..... 55

B. Pemekaran Aktor Pelanggar HAM 76

C. Perluasan Aktivis HAM dan Tuntutan Terhadap Komnas HAM..... 83

D. Perluasan Mandat Komnas HAM 92

IV. RESPON KOMNAS HAM TERHADAP PERUBAHAN POLITIK..... 97

A. Fragmentasi dan Pergulatan Wacana..... 100

B. KPP HAM: Momentum Awal Fragmentasi..... 108

C. Proses Rekruitmen Anggota Komnas HAM: Momentum Penajaman Fragmentasi..... 111

D. Amandemen UU No.39 Tahun 1999 dan Penegasan Fragmentasi..... 123

V. RESPON KOMNAS HAM TERHADAP PEMEKARAN ISU DAN AKTOR..... 137

A. Membangun Pijakan Normatif Penanganan Hak Asasi..... 139

B. Upaya Membangun Kapasitas Kelembagaan..... 145

C. Kinerja Komnas HAM dalam Wilayah Mikro dan Non Politis..... 154

D. Kinerja Komnas HAM dalam Wilayah Makro dan Politis..... 159

E. Implikasi Kegagalan Komnas HAM Terhadap Dukungan Eksternal..... 178

VI. CATATAN PENUTUP..... 185

Daftar Pustaka..... 193

Lampiran 1..... 203

Lampiran 2 203
Lampiran 3 248
Indeks 275
Biodata Penulis..... 289

BHINNEKA TUNGGAL IKA
KOMNAS HAM RI

I
CATATAN PEMBUKA

Sejak kelahiran sampai jatuhnya Orde Baru pada 1998, Komnas HAM telah menjadi hampir satu-satunya lembaga yang berhasil membangun reputasi publik yang mengagumkan, dan memberikan kontribusi sangat besar dalam membawa perhatian publik untuk melihat pentingnya masalah promosi, perlindungan dan penegakan hak-hak asasi manusia di Indonesia. Dari sebuah lembaga yang sangat diragukan kredibilitas dan efektivitasnya, Komnas HAM telah menjelma secara cepat menjadi tumpuan harapan masyarakat yang melampaui batas-batas rumusan fungsinya sebagai institusi sampiran negara. Di awal kemunculannya pada tahun 1993 banyak pihak yang meragukan kredibilitas dan efektivitas Komnas HAM untuk sekedar menjadi motor kelembagaan bagi promosi, perlindungan dan penegakan hak-hak asasi mansuia, apalagi untuk menjadi kekuatan yang bisa dipercaya dan diandalkan untuk mendorong demokrasi dan pemberdayaan politk masyarakat. Status legalnya sebagai institusi yang dibentuk lewat Kepres berikut sumber pembiayaannya yang sepenuhnya berasal dari Sekretariat Negara merupakan alasan-alasan mendasar meluasnya pesimisme.

Di awal kemunculannya, secara diam-diam ada semacam kesepakatan di antara tokoh-tokoh kritid dalam masyarakat mengenai substansi Komnas HAM, yakni bahwa Komnas HAM merupakan institusi korporatisme negara yang tidak akan pernah melangkah lebih jauh, kecuali dalam melayani dan mengukuhkan kepentingan rejim politik pada waktu itu. Kesimpulan semacam ini tidak berlebihan dilihat dari beberapa sudut. *Pertama*, argumentasi-argumentasi teoritik yang berkembang hingga periode ini tidak memberikan kemungkinan kesimpulan yang lain kecuali bahwa lembaga-lembaga korporatisme negara adalah sekedar perluasan negara yang secara fundamental tidak akan pernah bekerja di luar kerangka kepentingan yang sudah dirancang negara.

Kedua, pengalaman empirik Indonesia kala itu dengan lembaga-lembaga sejenis, sekadar merupakan pengukuhan terhadap keabsahan argumentasi teoritik yang ada dengan sedikit pengecualian, yakni studi yang dilakukan oleh Andrew MacIntire (MacIntyre, 1990) atas pengalaman empirik KADIN menyajikan kesimpulan yang berbeda. Apa yang dikatakan penguasa Orde Baru lewat Menteri Sekretaris Negara, sekalipun statemen ini sarat dengan kebohongan publik, pada saat yang bersamaan berusaha membangun impresi bahwa Komnas HAM memang sekadar institusi korporatisme negara. Dalam pernyataannya, Mensesneg menegaskan bahwa pembentukan Kombas HAM adalah murni keinginan internal pemerintah. Sekalipun pernyataan ini bisa dimengerti secara mudah sebagai bagian dari kampanye nasionalisme rejim untuk menceritakan kebesaran dan independensinya atas kekuatan luar, yang merupakan gambaran psikologis sebuah rejim yang sedang dihadapkan pada krisis kepercayaan diri, namun pernyataan tersebut

semakin mempertegas Komnas HAM di mata publik sebagai institusi korporatisme Negara. Pesimisme masyarakat ini, antara lain ditunjukan oleh penolakan sejumlah tokoh kritis untuk bergabung menjadi anggota Komnas HAM, sebuah keputusan yang nantinya akan disesali oleh cukup banyak figur (Pratikno & Lay: 1998).

Karenanya banyak kalangan yang terkesima dan dipaksa harus mengacungkan jempolnya menyaksikan kiprah Komnas HAM yang bergerak sedemikian dinamis dan dalam banyak hal mampu berkelit dari cengkeraman kepentingan negara. Prestasi yang dicatat Komnas HAM di bawah rejim otoritarian Soeharto anata tahun 1993-1998, bukan saja mendapatkan apresiasi yang sangat tinggi di kalangan masyarakat, terutama di kalangan mereka yang sudah kehilangan harapan pada lembaga-lembaga politik yang ada, tapi juga membantah secara empirik bangunan argumentasi teori tentang keterbatasan dan logika kerja dari institusi korporatisme negara. Penampilan Komnas HAM menjadi keanehan tersendiri bagi para teoritikus kelembagaan dimana lembaga yang berkarakter *state-centred* bisa bekerja dalam nalar *civil society*. Komnas HAM kerja kongkritnya, tetap konsisten dan berani dalam melakukan upaya-upaya serius untuk melindungi dan memperjuangkan hak-hak masyarakat dari represi politik negara dan kelompok-kelompok lain yang berada dalam negara[1]. Alhasil di tingkatan masyarakat

1 Dalam literatur ilmu sosial, fenomena ini disebut dengan *siasat kebudayaan*. Salah satu buku utama yang digunakan terminologi ini adalah: *Domination and The Arts of Resistance: Hidden Transcripts* adalah salah satu buku penting yang ditulis oleh James Scott (1990). Hasil penelitiannya yang lain adalah di Malaysia berjudul *Weapons of The weak.* Untuk kasus Indonesia, seri terbitan Lembaga Studi Realino (LSR) Yogyakarta menggunakan pendekatan ini untuk berbagai kasus. Lebih lanjut lihat Susanto, Budi (1996) *Peristiwa Yogya 1992: Siasat Politik Massa Rakyat Kota*; Spillane, James (1994) *Pariwisata Indonesia; Siasat Ekonomi dan Rekayasa Kebudayaan*, dan lain-

pun muncul harapan dan persepsi positif terhadap lembaga ini yang dianggap sebagai "ratu adil" baru yang bisa membela dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. *Performance* yang ditunjukkan Komnas HAM dalam rentang waktu 1993-1998 menggugurkan asumsi teoritik yang menyatakan bahwa lembaga-lembaga korporatis ciptaan negara tak akan dapat bertahan hidup dalam bingkai logika *civil society*. Hal ini tentunya memberikan satu kontribusi teoritik yang cukup besar bagi ilmu sosial dan ilmu politik.

Harapan masyarakat ini bisa dilihat dari indikator yang sangat sederhana semisal jumlah surat yang masuk ke Komnas HAM. Pada periode 1994 tercatat 2.360 surat yang masuk ke Komnas HAM, tidak termasuk surat dari luar negeri sebanyak 23.342, dan surat yang berhubungan dengan kasus Marsinah sebanyak 13.214 (Laporan Tahunan Komnas HAM 1994:19). Surat-surat ini terus bertambah pada tahun-tahun berikutnya, termasuk yang mempercayakan persoalan domestik dan hubungan ketetanggaan yang sama sekali berada di luar mandat Komnas HAM dan menjadi bagian dari fungsi institusi lain. Reputasi publik Komnas HAM juga dibangun lewat pemihakannya yang tegas dan terbuka pada kebenaran dan keadilan, sekalipun harus berhadapan dengan pemerintah dan tidak

---

lain. Argumentasi Siasat Kebudayaan ini juga menjadi relevan digunakan dalam analisis hasil temuan lapangan penelitian yang dilakukan Fisipol UGM bekerjasama The Ford Foundation di 14 Kecamatan di Indonesia, yang membalik semua logika institusi politik modern saat wadah modern ini bertemu dengan muatan lokal seperti kategori askriptif (etnis, agama, dan lain-lain). Yang berlangsung adalah "pensiasatan lokal". Lebih jauh lihat *Desentralisasi dan Demokrasi: Studi tentang Potensi Kecamatan sebagai arena pengembangan demokrasi, pelayanan publik, kekuatan ekonomi dan intermediary, kasus di 14 kecamatan di Indonesia.* Hasil Penelitian Tidak diterbitkan, 2002. Untuk kasusGresik lihat juga Pratikno (1996) Ph. D Dissertation, Flinders University, Australia.

jarang memojokkan dan mempersulit posisi pemerintah baik di mata publik domestik maupun di mata komunitas internasional. Dalam hampir semua kasus, posisi Komnas HAM dijadikan sebagai dasar bagi masyarakat, baik domestik maupun internasional, dalam mengambil posisi-posisi politik di hadapan negara.

Sikap Komnas dalam kasus demonstrasi Liquica di Dili pada 1995, gejolak sosial di Timika dan kasus Marsinah sangat tegas yang menyebabkan Komnas HAM harus berhadap-hadapan dengan negara. Dalam kasus pelanggaran HAM di Dili misalnya Komnas HAM tanpa ragu-ragu menunjuk aparat militer sebagai pelaku pelanggaran HAM yang melahirkan perdebatan panjang dalam masyarakat. Posisi Komnas HAM dalam kasus ini telah mempersulit posisi Pemerintah RI di mata internasional (Pratikno dan Lay, 1998) dan memunculkan respon balik yang cukup keras dari negara lewat eksploitasi nasionalisme. Sementara dalam kasus Marsinah, gugatan Komnas HAM menyentuh pada aspek yang lebih mendasar, yakni rendahnya komitmen pemerintah dalam melindungi hak buruh menempatkan mereka dalam posisi moral dan politik yang sangat kuat, sekalipun bagi pemerintah merupakan persoalan besar. Meski kasus Marsinah hingga hari ini terus menggantung, pengambilan posisi Komnas HAM telah meletakkan sebuah preseden baru yang tak terbayangkan sebelumnya: negara bisa dipersoalkan. Masih banyak lagi ceritera sukses, terutama simbolik, Komnas HAM selama periode 1993-1998. Tetapi sejumlah kasus selektif di atas sudah cukup menggambarkan keseluruhan ceritera.

Catatan-catatan keberhasilan yang diraih Komnas HAM dibagun melalui sejumlah hal yang berbeda. *Pertama,* ia terkait dengan kapasitas dan reputasi individu anggota Komnas HAMA

yang secara mengagumkan berhasil dikonversi oleh kepemimpinan yang kuat dan efektif dan menjadikannya sebagai energi sekaligus kapasitas Komnas HAM sebagai lembaga (Pratikno & Lay: 1998). Komnas HAM di awal berdirinya beranggotakan individu-individu berkomitmen tinggi terhadap promosi, perlindungan dan penegakan HAM. Komitmen ini bukan hanya didorong oleh moralitas individual semata-mata, tetapi juga desakkan publik yang menginginkan Komnas HAM bisa berfungsi sebagai agen penegakkan dan perlindungan hak-hak asasi manusia di Indonesia. Di sisi lain komitmen individual anggota Komnas HAM periode ini dengan sangat cerdik dan sengaja telah dikonversikan antara lain lewat pengembangan *corporate culture* dalam Komnas HAM. *Corporate culture* inilah uang dimanfaatkan sebagai energi kolektif internal dalam berhadapan sengan pelaku pelanggaran HAM utama ketika itu, yakni negara.

Beberapa anggota Komnas HAM memang pensiunan militer dan birokrat senior yang memiliki kedekatan dan keterikatan dengan penguasa, dan secara hipotetik dapat dikendalikan oleh pemerintah. Namun asumsi hipotetik di atas, mengalami pembalikan di lapangan karena basis sosial anggota ini justru menguntungkan Komnas HAM dimana mereka bisa membuka akses bagi Komnas HAM ke jalur birokrasi dan militer tanpa harus dipertukarkan dengan independensi. Kemewahan seperti ini, tampaknya tidak lagi dinikmati oleh Komnas HAM antar tahun 1998-2001 karena basis sosial anggota yang berasal dari birokrasi sipil dan militer kini praktis tidak memiliki implikasi pada kemudahan akses, bahkan sebaliknya menjadi pusat sengketa dalam Komnas HAM. Berkembangnya secara luas rumor tentang pengkubuan dalam tubuh Komnas HAM

selepas 1998 antara kubu *pro-status quo* dan reformis, merupakan gambaran dari pergulatan ini.

Kedua, meningkatnya peran dan eksistensi Komnas HAM dalam periode 1993-1998 didukung pula oleh kebutuhan negara untuk mendapatkan kembali basis legitimasi politik yang sedang mengalami pemudaran sebagai akibat dari kesulitan-kesulitan basis material yang dihadapi negara. Dalam beberapa hal negara memang memberi kesempatan pada Komnas HAM untuk bersikap kritis agar memunculkan citra demokratis bagi diri penguasa, terutama di mata internasional yang secara pasti mulai menjadi kekuatan pokok dalam mendeterminasi sayap ekonomi Indonesia. Peran tersebut menjadi lebih kuat setelah muncul aktivisme politik berskala masif yang menuntut hak-hak masyarakat sehingga memaksa penguasa untuk lebih memberikan ruang bagi Komnas HAM bersikap kritis terhadap penguasa.

Alhasil, Komnas HAM di satu sisi telah dijadikan sebagai outlet tempat wajah demokratis negara coba dipertontonkan kepada publik, baik domestik maupun internasional. Namun pada saat yang bersamaan lembaga tersebut telah disiasati oleh masyarakat serta elit Komnas HAM untuk lebih memantapkan posisinya sebagai kekuatan kritis, dan bahkan kekuatan oposisi terhadap negara. Dalam makna seperti inilah kontribusi Komnas HAM dalam memfasilitasi proses demokratisasi di Indonesia menjadi sangat penting. Sebuah fungsi yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan mandat yang dimilikinya sebagai institusi yang bergelut dengan masalah hak-hak asasi manusia.

Pengalaman Komnas HAM antara tahun 1993-1998 menunjukkan dengan terang benderang bahwa hak-hak asasi

manusia dan Komnas HAM telah menjadi isu serta wadah yang mempertemukan dua agenda yang diametral. Agenda itu adalah kebutuhan obyektif rejim untuk *survive* dari tekanan politik domestik maupun internasional serta keresahan dan mimpi-mimpi masyarakat untuk mendapatkan kehidupan yang lebih demokratis. Oleh karena itu walaupun secara legal lembaga ini sangat lemah karena dibentuk dan didanai oleh Sekretariat Negara, namun Komnas HAM tetap mampu mengontrol dan terus mempersoalkan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh pihak penguasa.

Fakta diatas sekaligus mengungkapkan bahwa keberhasilan Komnas HAM dalam periode ini merupakan fungsi dari iklim dan situasi politik pada saat itu (Pratikno & Lay: 1998). Meskipun sudah diindikasikan bahwa peran tokoh Komnas HAM sendiri sedemikian berartinya, namun keberhasilan Komnas HAM dalam upaya mempromosikan hak asasi manusia lebih banyak dibentuk oleh faktor-faktor eksternal ketimbang faktor-faktor internal. Ini terjadi tatkala kepercayaan masyarakat terhadap hampir semua institusi negara, seperti badan legislatif, eksekutif, peradilan, kepolisian dan militer telah mencapai titik nadir. Aneka institusi yang ada bukan saja dimengerti sebagai disfungsional, tapi lebih lagi justru sangat dipercaya oleh masyarakat sebagai sumber malapetaka bagi demokrasi dan hak-hak asasi manusia. Tumpul dan bahkan kelamnya wajah institusi-institusi yang seharusnya menjadi saluran bagi kepentingan masyarakat tekah memunculkan apatisme yang begitu besar di kalangan masyarakat. Apalagi lembaga-lembaga tersebut telah terbukti menjadi kepanjang tangan negara untuk menundukkan perilaku-perilaku politik masyarakat yang berhadapan dengan kepentingan negara. Akibatnya, upaya masyarakat untuk

mempertahankan kepentingan tak bisa disandarkan kepada lembaga-lembaga tersebut.

Situasi ketidakpercayaan ini telah berlangsung sejak awal 1980-an dan makinmengkristal di awal 1990-an. Eskalasi ketidakpuasan terhadap pemerintah yang ditandai dengan meningkatnya aksi demonstrasi tidak hanya berlangsung di kampus-kampus melainkan juga di sektor-sektor kemasyarakatan lainnya seperti kelompok buruh, masyarakat pedesaan dan sebagainya. Kondisi ini membawa psikologi publik ke arah pencarian harapan baru yang nantinya bisa ditemukan dan dijanjikan oleh Komnas HAM yang hadir pada 1993.

Sementara itu di sisi lain, kekuatan-kekuatan yang terorganisasi dan memiliki kapasitas untuk mempromosikan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat nyaris tidak ada. Hal ini ditandai dengan minimnya keberadaan lembaga-lembaga penyeimbang negara, seperti asosiasi-asosiasi kemasyarakatan. Keminiman organisasi di level *grass root* ini bisa dijelaskan dengan diberlakukannya politik represi dan fungsi pengawasan (*surveillance*) yang maha ketat oleh rejim Orde Baru. LSM memang muncul sebagai fenomena kota besar dan memainkan peran penting. Tetapi kehadirannya tidak cukup untuk mewadahi spektrum harapan dan problem yang beredar di kalangan masyarakat. Tidak hanya karena ruang hidup LSM hanya tersisa sangat sempit karena dimonopoli oleh kehadiran institusi-institusi korporatisme negara, tetapi juga tingkat variasi orientasi dalam tubuh LSM[2].

---

2 Pertumbuhan LSM di Indonesia dipetakan dalam beberapa kategori yakni generasi/periode, orientasi dan konteks yang melingkupi. LSM generasi tahun 70-an misalnya lahir dalam situasi kerasnya kritik yang ditujukan pada pemerintah terhadap orientasi pembangunan yang

Korporatisme dijalankan dengan sangat efektif dan hampir-hampir menutup ruang gerak bagi ekspresi politik masyarakat, sekalipun dalam kenyataanya gagal untuk sepenuhnya mendisiplinkan dan mengkooptasi masyarakat seperti yang terungkap lewat studi kami di tingkat kecamatan (Lay, dkk, 2002). Kekuatan dan organisasi mandiri di tingkat masyarakat tak mampu berkembang sebab harus berhadapan dengan kekuasaan represif negara. Tidak ada satu kekuatan politik masyarakat yang mampu tampil tanpa mendapat stigma sebagai gerakan subversi yang menentang pemerintah yang sah. Alhasil berbagai gerakan pro demokrasi kandas di tengah jalan. Dengan kuatnya posisi negara atas masyarakat maka pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh negara menjadi hal yang sulit dicegah oleh kekuatan politik manapun.

Komnas HAM lahir dalam situasi dan lingkungan sosial politik seperti digambarkan di atas. Sebagai konsekwensi dari hasrat psikologis masyarakat untuk mendapatkan tempat bergantung dan berharap, maka tak terhindarkan kalau kemudian masyarakat "memaksa" Komnas HAM untuk mengambil alih peran-peran

---

terfokus pada pertumbuhan ekonomi. Konsekuensi dari orientasi ini adalah timpangnya hasil pembangunan di berbagai wilayah di tanah air. Generasi awal ini berupaya merespon kesalahan dengan memfokuskan gerakannya pada strategi pembangunan alternatif dalam skala kecil seperti membangun fasilitas air bersih, irigasi dan lain-lain. Orientasi generasi LMS 80-an, memfokuskan diri pada strategi edukasi dan mobilisasi. Pilihan fokus ini mendasarkan diri pada evaluasi karakter *charity* yang kuat yang mewarnai orientasi generasi sebelumnya. Dengan menggunakan pisau analisa Teori Sosial Radikal, generasi ini terilhami gagasan bahwa perubahan hanya bisa dilakukan dengan cara meningkatkan kesadaran di level akar rumput dalam melakukan perlawanan terhadap dominasi kekuatan otoritarian. Lebih jauh lihat Eldrigde, Philip (1989) *NGO's in Indonesia: Pupular Movement or Arm of Government?* Working Paper 55 Clayton, Monash University, juga Sinaga Kastorius (1995*) NGO's in Indonesia: A Study of The Role of Non Governmental Organization in the Development Process*, Saaebrucken, Germany.

lembaga yang seharusnya dilakukan oleh institusi negara dan kekuatan-kekuatan civil society. Kekuatan-kekuatan yang ada di masyarakat telah terbukti mampu memacu Komnas HAM sebagai motor penggerak HAM di Indonesia, bahkan mampu memaksa Komnas HAM untuk bekerja melampaui batas mnandat yang dimilikinya. Meskipun hasil akhir dari kerja Komnas HAM tidak semuanya dapat memuaskan keinginan publik namun hampir di semua kasus-kasus besar pelanggaran HAM oleh negara, masyarakat memberikan kepercayaan untuk menyandarkan penyelesaiannya pada Komnas HAM dan bukan pada lembaga-lembaga lain. Di titik inilah masyarakat memiliki kontribusi besar dalam mendorong lembaga ini memerankan fungsi pembelaan hak-hak pilitik dan warga negara. Situasi kemudian berujung pada citra Komnas HAM yang jauh lebih berwibawa dibandingkan dengan semua organisasi yang ada saat itu, bahkan untuk masalah-masalah di luar promosi, perlindungan dan penegakkan hak-hak asasi manusia sekalipun.

Desakan dunia internasional juga tek kalah penting dalam menegaskan eksistensi Komnas HAM sebagai lembaga penegakkan hak asasi manusia di Indonesia. Konferensi HAM seduia di Wina, Austria pada bulan Juni 1993 telah memaksa pemerintah Indonesia untuk merumuskan Kepres No.50/1993 yang menjadi landasan hukum keberadaan Komnas HAM. Momentum konferensi tersebut menjadi kekuatan pemaksa bagi pemerintah untuk menunjukkan bahwa Indonesia, seperti juga negara-negara beradab lainnya, memiliki komitmen dalam mempromosian, melindungi dan menegakkan hak-hak asasi manusia yang dibuktikan dengan adanya Komnas HAM. Ini bisa dilihat dari tiga hal penting. *Pertama,* opini publik yang berkembang saat itu yang menganggap pembentukan

Komnas HAM di maksudkan untuk melindungi Soeharto dari tekanan internasional serta mengkarantina tokoh-tokoh yang kritis terhadap pemerintah dengan melibatkan mereka ke dalam lembaga ini. Artinya, Komnas HAM tidak akan pernah menemukan bentuk jadinya dalam situasi kealpaan tekanan internasional.

Kedua, Komnas HAM sebagai sebuah gagasan telah dimunculkan oleh Hasan Wirayudha (kini Menlu) pada tahun 1993 sebagai cara terbaik memfasilitasi ujung-tombak Indonesia di luar negeri dalam menghadapi gugatan dan pertanyaan luar negeri mengenai masalah hak asasi manusia[3]. Ide pembentukan Komnas HAM ini menurut Hasan Wirayudha merupakan instrumen pemencaran kekuasaan, terutama karena pemusatan kekuasaan dinilainya sebagai sumber dari segala pelanggaran hak asasi manusia. Gagasan ini tidak pernah mendapatkan respon positif dari rejim di kala itu. Dan bisa diperkirakan, salah satu alasannya adalah bahwa variabel internasional belum memainkan peran signifikan dalam kondisi negara Orde Baru yang masih memiliki karakter otonom pada waktu itu. *Ketiga,* Kepres pembentukkan Komnas HAM dikeluarklan hanya satu minggu sebelum Konferensi Wina berlangsung. Hal ini tidak bisa ditafsirkan lain, kecuali bahwa pembentukkan Komnas HAM merupakan jawaban untuk menyenangkan dunia internasional.

Perkembangan yang digambarkan di atas membuat Komnas HAM tidak bisa dimengerti semata-mata sebagai institusi yang berfungsi untuk mempromosi, melindungi dan menegakkan HAM, tapi sekaligus menjadi lembaga penting bagi upaya penggerusan otoritarianisme dan pengembangan *civil society*. Komnas HAM

3 Wawancara dengan Menlu Hasan Wirayudha, 2 April 2002.

memberikan kepercayaan diri pada elemen-elemen masyarakat yang *powerless* untuk memperjuangkan hak-hak mereka dalam menghadapi kekuasaan sewenang-wenang dari *the powerfull*, terutama negara. Kehadiran Komnas HAM dalam memperjuangkan hak-hak masyarakat telah memberi energi politik dan keyakinan diri bagi lembaga-lembaga politik yang menyuarakan kepentingan masyarakat. Di sinilah peran Komnas HAM dalam menentang otoritarianisme dan dalam pemberdayaan masyarakat terlihat sedemikian penting, sebuah fungsi yang hadir begitu saja tanpa ada kaitan logis dengan rumusan legalnya dalam Kepres ataupun dengan mandatnya sebagai institusi penegakkan HAM.

Sejak keberhasilan rakyat memaksa Presiden Soeharto turun pada pertengahan tahun 1998, konteks politik Indonesia mengalami perubahan secara drastis dan dramatis. Keruntuhan otoritarianisme membuat isu hak-hak asasi manusia menjasi "hanya" salah satu dari sederet isu besar yang diperdebatkan dan menyita energi publik. Liberalisasi politik kini muncul sebagai isu kuat. Isu ini menguat karena pengalaman banyak negara membuktikan bahwa liberalisasi politik memungkinkan berlangsungnya proses demokratisasi secara umum, dan merupakan bagian dari syarat awal bagi berlangsunya proses demokratisasi.

Pengalaman Indonesia juga menegaskan kembali hal ini. Liberalisasi telah memberikan alasan bagi berlangsungnya pemilu dengan jujur dan adil. Pemilu kemudian menghasilkan wakil rakyat yang terpilih lewat proses yang dianggap lebih demokratis dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya dan karenanya lebih *legitimate* dibandingkan dengan wakil rakyat dalam periode sebelumnya. Masa setelah pemilu 1999 menandakan suatu era

dimana terjadi penguatan lembaga legislatif. Lembaga-lembaga perwakilan dipandang menjadi institusi yang cukup kuat untuk membawa kepentingan masyarakat. Kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga formal dalam beberapa hal kembali tumbuh.

Pemerintahan baru yang dihasilkan melalui proses demokratis juga terlihat menunjukkan komitmennya bagi penegakkan demokrasi yang terungkap lewat upaya reformasi kelembagaan negara. Upaya penegakkan pemerintahan oleh kelompok sipil menyebabkan tak terhindarkannya proses demiliterisasi dan reformasi lembaga kepolisian. Kalau pada masa Orde Baru militer dan polisi menjadi aktor penting dalam perpolitikan Indonesia sekaligus sebagai alat koersi, maka pada masa reformasi kekuasaan militer dan polisi dalam skema politik Indonesia sedikit demi sedikit digerus oleh arus liberalisasi politik. Posisi militer makin digeser ke arah profesional, dan secara bertahap mulai menanggalkan karakter praetorianisme-nya. Akibatnya posisi militer dan polisi semakin jauh dari kepolitikan sehari-hari. Pada saat yang sama karena aktor utama negara yang terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia adalah militer, perubahan ini sekaligus berimplikasi pada penurunan kasus pelanggaran hak asasi manusia oleh negara.

Di lapis masyarakat, liberalisasi politik telah memberi ruang bagi terbukanya saluran partisipasi masyarakat dan makin berkembangnya civil society menuju tatanan yang tak pernah terbayangkan dalam masa Orde Baru. LSM dan media massa yang independen dan kritis hadir dimana-mana dengan kegiatan-kegiatan advokasi yang beragam. Dengan beragam coraknya organisasi-organisasi tersebut mengikis kekuatan korporatisme negara. Organisasi-organisasi

tersebut kini mampu mengisi ruang-ruang yang selama Orde Baru dijajah oleh negara. Era selepas kejatuhan Soeharto merupakan era "pesaing-pesaing" baru Komnas HAM tumbuh dan bermekaran di hampir setiap jengkal republik.

Dalam lingkaran perubahan seperti inilah Komnas HAM kini eksis. Situasi kepolitikan dalam negeri tidak lagi dapat terus membesarkan lembaga ini. Lembaga-lembaga formal makin berfungsi lebih baik dan mendapat kepercayaan masyarakat, sedangkan *civil society* sebagai prasyarat penting demokrasi juga makin menguat. Ruang-ruang yang pernah menjadi lahan penting bagi persemaian dan bekerjanya penegakkan HAM dan demokratisasi makin hari makin berkurang dan kembali beralih ke tangan lembaga-lembaga formal serta organisasi-organisasi mandiri dalam *civil society*. Akibatnya sangat nyata: peran sejarah yang begitu besar dari Komnas HAM yang mampu merespon secara efektif konflik antara negara dan masyarakat sepanjang 1993-1998 kini menjadi tersisih dan terdengar sayup-sayup. Komnas HAM antara tahun 1998-2001 mengembara di tengah-tengah perubahan politik maha besar, dimana hak-hak asasi manusia bukan lagi isu tunggal, dimana aktor-aktor semakin majemuk, dimana negara tak lagi menjadi pelaku tunggal pelanggaran hak asasi manusia. Terlebih lagi ada kesan yang sangat kuat bahwa Komnas HAM, lewat anggota-anggotanya, menjadi institusi yang sedemikian permisif atau rawan terhadap penetrasi pembilahan [aliran] politik yang terjadi di dunia politik Indonesia.

Di sisi lain, perubahan di tingkat global juga berlangsung cepat. Gelombang besar demokratisasi di tingkat dunia menuntut adanya respon positif di tingkat nasional apalagi dengan terjadinya perkembangan baru definisi dalam isu hak-hak asasi manusia. Di

tingkat global telah berlangsung "percabangan" perhatian yang cukup mendasar dalam isu-isu hak-hak asasi manusia. Di era sebelumnya perhatian terfokus pada advokasi pelanggaran hak asasi manusia dalam arti yang sangat terbatas. Kini isu hak asasi manusia telah mengalami perluasan dan pendalaman secara cepat. Hak-hak perempuan, hak-hak anak, hak-hak masyarakat asli yang dikaitkan dengan hak-hak sosial dan ekonomi (ECOSOC) muncul sama kuatnya pada wacana global. Terlebih lagi isu hak asasi manusia tidak lagi diisolasi ke dalam kerangkeng pemaknaannya yang sempit, tapi justru dirumuskan secara lentur menjadi bagian integral dari isu yang lebih besar seperti *good governance*, desentralisasi, demiliterisme, *civil society*, dan bahkan pasar bebas.

Perubahan konteks global ini turut mempengaruhi kinerja Komnas HAM Indonesia antara tahun 1998-2001 dan sampai pada tingkatan tertentu turut memberi kontribusi bagi pengikisan energi Komnas HAM. Mengingat besarnya ketergantungan ekonomi dan kebutuhan akan basis legitimasi negara di level internasional, maka tidak dapat dihindari negara mesti bergerak mengikuti kecenderungan arus global yang berkembang agar tak terhimpit dalam masalah-masalah yang jauh lebih besar.

Sementara pada level pemerintahan nasional, lahirnya pemerintahan yang lebih demokratis dan lebih memberikan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia membuat tindakan-tindakan pelanggaran hak asasi manusia oleh negara menjadi berkurang. Paling tidak pelanggaran hak-hak asasi manusia sebagai kebijakan negara mengalami penurunan secara drastis, kalau tidak bisa dikatakan telah berakhir. Pelanggaranhal asasi manusia memang masih ditemukan, akan tetapi memiliki corak yang sama sekali

berbeda dengan yang terjadi di masa sebelumnya. Pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi selama periode 1998-2001 bukan merupakan bagian dari desain kebijakan negara ataupun bagian-bagian dari negara seperti pada masa sebelumnya, tapi bisa lebih dimengerti sebagai ekses dari pelaksanaan suatu kebijakan.

Di level masyarakat telah terjadi pula pergeseran yang sangat berarti. Menguatnya politik identitas di tengah-tengah berbagai kelompok dalam masyarakat telah menemukan etnisitas, agama dan kategori askriptif lainnya sebagai dasar baru bagi konsolidasi kelompok serta sekaligus dikonversi sebagai nilai-nilai baru dalam perhubungan sosial antar kelompok. Dalam cukup banyak kasus, sentimen-sentimen komunal dalam masyarakat ini menjadi sebab paling pokok dari terjadinya pelanggaran hak asasi manusia dalam masyarakat. Kelompok-kelompok dalam masyarakat telah menjadi pelaku bagi terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Akibatnya, terjadi pemajemukan pelaku pelanggaran hak asasi manusia. Pelaku pelanggaran hak asasi manusia tidak lagi dimonopoli negara seperti di masa lalu, melainkan juga melibatkan kelompok-kelompok masyarakat.

Perubahan-perubahan besar di atas, tampaknya tidak diikuti oleh perubahan yang sebanding dalam tubuh Komnas HAM. Kelincahan dan kelenturannya dalam merespons dan mensiasati iklim dan kondisi politik yang keras di masa lalu, kini sulit ditemukan. Komnas HAM nampak tergagap-gagap dalam merespon perubahan-perubahan besar yang kini terjadi. Struktur dan kultur yang ada selama ini tetap dipertahankan sehingga menjadikan Komnas HAM tampaknya tak lagi responsif terhadap masalah yang berkembang. Bahkan dalam hal kultur internal, perlahan tapi pasti semangat *corporate culture* yang

pernah menjadi energi pokok Komnas HAM dalam kerjanya kini mengalami degradasi yang tajam. Ini terjadi akibat kultur internal tersebut diterabas politik pembilahan berdasarkan aliran-aliran politik yang berkembang subur di dunia politik, khususnya dunia kepartaian.

Sementara itu pemajemukan isu hak asasi manusia serta pelaku yang terlibat, tidak diikuti dengan peningkatan atau perubahan mendasar dalam tubuh Komnas HAM untuk meresponnya. Komnas HAM tampak hadir sebagai *single issue organization* yang dirancang semata-mata untuk menghadapi isu hak asasi manusia yang bersifat tunggal dan sekaligus pelaku yang bersifat tunggal pula, yakni negara. Desain kelembagaan begikut agenda dan kultur kerja yang dikembangkan belum menjangkau spektrum dan kedalaman isu hak-hak asasi yang semakin melebar dan mendalam serta pelaku-pelaku yang juga makin majemuk.

Jika tidak ada perbuahan yang signifikan dalam tubuh Komnas HAM dengan berkaca pada kenyataan-kenyataan telah diurai, maka penggalan-penggalan catatan keberhasilan Komnas HAM periode 1993-1998 hanya akan tersimpan sebagai arsip di masa lalu dengan peluang replikasi yang sangat minim. Yang mungkin terjadi adalah gejala sebaliknya dimana Komnas HAM akan mengulangi siklus sejarah institusi lainnya di masa lalu yang disfungsional. Tentu dengan alasan yang sama sekali berbeda: Ia menjadi disfungsi bukan karena hasrat negara yang sangat kuat untuk terus mengangkanginya, tapi justru karena persoalan independensinya. Dengannya, redefinisi peran dan reposisi dalam promosi, perlindungan dan penegakkan hak-hak asasi manusia penting dilakukan. Komnas HAM tak bisa lagi sekedar menjadi penolong yang datang ketika kebakaran

telah terjadi, seperti yang selama ini digunjingkan bahkan oleh anggota Komnas HAM sendiri. Gerak perubahan yang terjadi di level nasional dan level global mesti direspon secara serius oleh Komnas HAM. Demikian pula perubahan-perubahan besar yang berkembang dalam masyarakat. Perubahan-perubahan yang perlu dilakukan oleh Komnas HAM bisa diduga menyangkut beberapa hal, seperti rekruitmen keanggotaan Komnas HAM, format kelembagaan (struktur eksternal dan relasi internal), tugas pokok dan fungsi Komnas HAM, serta agenda-agenda kerja ke depan.

Buku ini merupakan produk akhir penelitian yang dilakukan selama 5 bulan anatar bulan September 2001 dan Februari 2002. Penelitian itu sendiri merupakan kelanjutan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh penulis yang mencakup periode Komnas HAM tahun 1993-1998 yang merupakan periode formatif dan sekaligus periode keemasan Komnas HAM di Indonesia. Penelitian kali ini merupakan upaya awal untuk mendapatkan jawaban atas sejumlah pertanyaan berikut ini:

Bagaimana kinerja Komnas HAM dalam situasu perubahan politik sekarang ini (1998-2001)? Perbedaan apakah yang paling substantif dibandingkan dengan kinerja Komnas HAM periode sebelumnya. Isu-isu penegakkan hak asasi manusia apakah yang seharusnya perlu ditangani oleh Komnas HAM dalam format politik baru ini (1998-2001)? Apakah format kelembagaan yang ada mampu menangani isu-isu dan permasalahan baru hak asasi manusia tersebut? Proses apa yang perlu dilakukan menuju format kelembagaan baru ini? Agenda-agenda dan strategi apakah yang perlu dikembangkan Komnas HAM untuk menanggapi permasalahan hak asasi manusia dalam format politik yang baru ini?

Tujuan yang ingin dicapai buku ini sangat moderat, yaitu ingin mengevaluasi sekaligus mengajukan saran-saran kinerja Komnas HAM sejak perubahan politik berlangsung sampai sekarang, yakni antara tahun 1998-2001. Buku ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi masalah kelembagaan yang ada dalam tubuh Komnas HAM. Mengajukan desain kelembagaan yang sesuai dengan perubahan yang ada. Mengidentifikasi proses perubahan format kelembagaan yang disarankan. Mengidentifikasi tugas pokok, fungsi dan agenda kerja Komnas HAM dalam format politik baru.

Pemaparan hasil penelitian dalam buku ini dimulai dengan penggambaran secara cepat perubahan politik yang berlangsung di Indonesia antara tahun 1993-1998 dalam perbandingannya dengan periode pasca Soeharto (1998-2001). Uraian yang terangkum dalam bab II akan memaparkan perubahan politik tersebut. Perubahan politik yang dimaksud berupa berlangsungnya proses fragmentasi, bahkan segregasi, dari sebuah kondisi kepolitikan yang dulunya tunggal dan monolitik menjadi kepolitikan yang amat kompleks dan majemuk dengan segala implikasinya. Perubahan ini berlangsung di level negara maupun masyarakat.

Implikasi dari perubahan politik ini terrefleksi pula dalam isu hak asasi manusia di Indonesia dan merupakan argumentasi utama bab ketiga. Bab ini akan memaparkan bahwa pasca perubahan politik, berlangsung pelebaran isu dalam dua level; *pertama* dalam tataran isu HAM dan *kedua* aktor pelaku pelanggaran HAM. Dalam periode-periode sebelumnya, isu hak asasi manusia tidak seramai saat ini, baik dari segi jenis maupun bentuk. Isu HAM Perempuan misalnya baru mencuat pada pertengahan thun 1998, tepatnya setelah berlangsungnya kekerasan terhadap perempuan

pada peristiwa Mei 1998. Isu lingkungan belum *seheboh* saat ini, sebelum publik mengetahui buruknya pengelolaan lingkungan yang dilakukan PT Freeport di Propinsi Papua. Di sisi lain pengaruh wacana internasional pada perkembangan wacana hak asasi manusia di tanah air juga berlangsung saat orang ramai membicarakan pembedaan antara hak sipil atau (*political rights*) dan civil rights (*hak sipil*). Pelebaran isu HAM berlangsung tidak hanya pada level isu melainkan juga pada aktor yang tidak lagi dimonopili negara, beberapa variasi pelaku lain termasuk juga masyarakat sendiri.

Bab empat akan menyajikan bagaimana Komnas HAM menempatkan diri dalam fragmentasi politik di level makro nasional. Prestasi dan kegagalan apa saja yang telah diraih Komnas HAM di mata publik pasca perubahan politik serta sejauh mana ia kontributif (atau destruktif) terhadap kelembagaan Komnas HAM, akan dipaparkan dalam bab lima.

Bab enam akan menjadi muara bab-bab sebelumnya. Bab ini terdiri dari dua bagian yakni pemetaan persoalan yang dimiliki Komnas HAM disertai dengan kesimpulan-kesimpulan besar penelitian ini, dan kedua berupa alternatif-alternatif pemikiran yang ditawarkan. Persoalan limitasi-limitasi yang dihadapi Komnas HAM dan pelajaran apa saja yang bisa dipetik dari sini juga dipaparkan. Pemaparan alternatif pemikiran yang didapat dari penelitian ini, diharapkan akan memberi kontribusi pemikiran dalam persoalan yang sedang dihadapi lembaga yang pernah menjadi pendekar hak-hak asasi manusia di Indonesia, demi pengembangan kualitas hak-hak asasi di tanah air.

II

PERUBAHAN POLITIK PASCA 1998

Sebelum lebih jauh melihat *performance* Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dalam periode 1998-2001, akan dipaparkan terlebih dahulu tentang latar belakang format dan konstelasi politik periode 1998-2001 yang memiliki karakter berbeda dengan periode sebelumnya. Untuk memahami perbedaan itu, maka pertama-tama kajian akan terlebih dahulu dimulai dengan melihat dan menggambarkan format dan konstelasi politik yang berlaku dalam periode sebelum 1998. Deskripsi utama dalam periode sebelum 1998 adalah bahwa format dan konstelasi kekuasaan mempunyai karakter tunggal dan monolitik, baik di tingkatan negara maupun masyarakat.

Setelah itu kajian akan berlanjut kepada deskripsi tentang perubahan format dan konstelasi politik periode pasca 1998 yang diawali denagn terjadinya liberalisasi politik. Deskripsi utama dalam perubahan format dan konstelasi politik pasca 1998 adalah terjadinya polarisasi dan fragmentasi, baik di tingkatan negara dan masyarakat. Perubahan politik seperti inilah yang memberi *setting* bagi kelembagaan Komnas HAM dalam periode pasca 1998.

A. Format dan Konstelasi Politik Orde Baru

Secara umum, format dan konstelasi politik yang berlaku dalam periode sebelum 1998 adalah tunggal (homogen) dan monolitik. Bersandar pada pembagian entitas yang terdapat dalam bentuk negara-bangsa modern sebagaimana dibuat oleh Alfred Stepan (Stepan, 1996, 13-14), karalter yang tunggal dan monolitik terjadi dalam tingkatan negara (*state*) dan masyarakat (*society*).

Dalam tingkatan negara, hal tersebut terlihat dari relatif solidnya semua unsur yang ada dalam entitas negara. Kondisi yang demikian membawa negara pada karakter negara yang tunggal dan monolitik. Di sisi lain terjadi hal yang sama dalam tingkatan masyarakat. Tunggal dan monolitiknya unsur-unsur dalam negara telah berimplikasi kepada besarnya kapasitas yang dimiliki oleh entitas negara untuk melakukan pengendalian dan penundukan kepada masyarakat. Politik pengendalian dan penundukan kepada masyarakat oleh negara seperti ini pada perkembangannya telah menciptakan pola ketunggalan dan monolitik di tingkatan masyarakat, baik dalam kerangka hubungan masyarakat-masyarakat (*society-society*), maupun dalam pola hubungan negara-masyarakat (*state-society*).

Karakter negara yang tunggal dan monolitik dalam periode sebelum 1998 ini terbangun lewat solidaritas unsur-unsur yang terdapat dalam negara, baik secara horizontal maupun vertikal. Secara horizontal, solidnya negara ditunjang oleh unsur-unsurnya seperti militer (terutama Angkatan Darat), birokrasi dan partai politik yang diwujudkan dengan Golkar. Sedangkan secara vertikal, solidnya negara diwujudkan dengan terjadinya sentralisasi dan dominasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dengan demikian

tidaklah mengherankan kalau negara sering terpersonifikasi sebagai Angkatan Darat, birokrasi, Golkar dan Pemerintah Pusat.

Solidnya unsur-unsur dalam negara dalam periode itu juga ditunjang oleh politik sentralisasi dan dominasi lembaga kepresidenan (eksekutif) pada umumnya, serta figur pribadi Soeharto pada khususnya, dalam semua proses kepemerintahan (*governance*). Studi yang dilakukan oleh William Liddle membuktikan bahwa peranan Soeharto sangat besar dalam menjaga keseimbangan diantara unsur-unsur negara yang ada, baik secara horizontal maupun vertikal (Liddle, 1985, Vol.58).

Dalam tubuh militer, studi yang dilakukan oleh Harold Crouch juga memberikan kesimpulan bahwa peranan dan kemampuan Soeharto sangat besar dalam mengatur dan mengelola institusi ini, meskipun kesenjangan dan friksi diantara perwira-perwira tentara sudah mulai muncul (Crouch, 1978). Bahkan selama periode Orde Baru, militer telah dijadikan sebagai salah satu intrumen penting kekuasaan sehingga menjadi salah satu aktor yang sangat dominan dalam wilayah politik. Dimotori oleh Angkatan Darat, dominasi militer dalam wilayah politik saat itu bersandarkan pada konsep dwifungsi ABRI. Dominasi militer juga diwujudkan dengan hadirnya struktur militer yang paralel dengan struktur pemerintahan sipil dalam kerangka pelaksanaan fungsi pengendalian dan penundukan kepada masyarakat.

Dominasi militer dalam politik dapat pula dilihat dari sebaran personel militer dalam hampir semua institusi kekuasaan yang ada, seperti lembaga perwakilan rakyat, birokrasi dan partai politik. Dengan menggunakan mekanisme pengangkatan perwakilan militer dalam lembaga perwakilan sudah dijamin eksistensinya. Sedangkan

dalam birokrasi, dominasi militer dapat dilihat dari membengkaknya jumlah birokrat yang berasal dari militer, terutama dalam jabatan-jabatan strategis seperti bupati, walikota, gubernur atau menteri. Dominasi yang sama juga berlaku dalam tubuh partai politik, dalam hal ini Golkar.

Fenomena serupa juga berlaku dalam tubuh birokrasi. Selama periode Orde Baru, birokrasi juga dijadikan sebagai instrumen penting kekuasaan Soeharto sehingga juga menjadi salah satu unsur negara yang sangat dominan. Homogenitas birokrasi saat itu setidaknya dibangun melalui 2 strategi besar yaitu kebijaksanaan sentralisasi manajemen birokrasi dan kebijaksanaan monoloyalitas tunggal. Sentralisasi manajemen birokrasi diwujudkan dengan homogenitas dalam struktur birokrasi seperti jenjang karier, gaji, pengangkatan dan pemberhentian, dan lain sebagainya. Sentralisasi ini pada perkembangannya membentuk struktur birokrasi yang sangat homogen, dalam semua tingkatan yaitu pusat sampai daerah, dan dalam semua wilayah, dari Sabang sampai Merauke (McAndrews dan Amal (eds.), 2002, Bab III).

Sedangkan kebijaksanaan monoloyalitas, diwujudkan dengan adanya keharusan bagi semua birokrat untuk berafiliasi dengan Golkar dan tidak kepada partai politik yang lain dalam pemilu Orde Baru. Dengan demikian, tidaklah mengherankan kalau kemudian birokrasi di bawah kekuasaan Soeharto, telah menjadi sebuah isntitusi yang solid, homogen dan bahkan dominan dalam semua proses kepemerintahan. Label *bureaucratic authoritarian* yang diberikan oleh Dwight King (Anderson and Kahin (eds.), 1982 menunjukkan bahwa mekanisme kekuasaan terutama dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional, dalam periode Orde

Baru, dikuasai sepenuhnya oleh para pejabat tinggi negara termasuk para teknokrat.

Dalam kaitannya dengan partai politik, sistem kepartaian yang berlaku saat itu telah menempatkan Golkar sebagai partai hegemonik dan sangat mendominasi jika dibandingkan dengan peranan yang berasal dari 2 partai politik lainnya, PPP dan PDI. Fenomena ini merupakan refleksi traumatik dari penguasa saat itu, terhadap peranan yang dimainkan oleh partai-partai politik dan politisi yang menyebabkan merosotnya tingkat stabilitas dan pembangunan ekonomi pada periode 1950 dan 1960-an. Belajar dari pengalaman tersebut muncul keyakinan pada penguasa saat itu atas bekerjanya ideologi pembangunan dan stabilitas politik untuk menggantikan dominasi ideologi-ideologi partai politik sebagaimana yang terlihat dalam periode 50 dan 60-an.

Dalam konteks pemilu, manipulasi pemaknaan atas pemilu saat itu telah menutup peluang bagi terjadinya proses sirkulasi kekuasaan, sebagaimana yang dimungkinkan dalam sebuah proses pergantian kekuasaan yang demokratis. Karenanya, pelaksaan pemilu pun pada perkembangannya selalu diwarnai dengan berbagai bentuk teror, intimidasi, rekayasa dan berbagai bentuk pelanggaran lainnya.

Format sistem kepartaian dan pemilu tersebut, pada akhirnya berimplikasi kepada mandulnya lembaga perwakilan (legislatif) yang ada. Peranan lembaga perwakilan pada saat itu tidak lebih sebagai alat stampel dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diprakarsai oleh eksekutif sehingga mekanisme *checks and balances* tidak pernah bekerja. Politik pengendalian dan penundukan juga terjadi dalam lembaga perwakilan yang diwujudkan dengan mekanisme Penelitian Khusus (Litsus) dan recalling kepada mereka yang dianggap

menentang kebijaksanaan eksekutif. Konstruksi seperti ini tidak saja berlaku dalam tingkatan nasional, tapi juga menjangkau sampai tingkatan lokal. Sampai disini kita bisa melihat betapa unsur-unsur negara secara horizontal berkarakter solid dan tunggal.

Karakter tersebut juga terjadi secara vertikal berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pemerintahan di daerah. Trauna atas terjadinya ancaman disintegrasi bangsa yang tercermin dari ketidakpuasan beberapa daerah pada periode 50 dan 60-an seperti yang terjadi di Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan (Harvey, 1974 dan Amal, 1984), ataupun Aceh (Sjamsudin, 1999), telah membuat penguasa Orde Baru percaya bahwa asas sentralisasi menjadi satu-satunya mekanisme yang paling sesuai dalam kerangka hubungan pusat-daerah saat itu. selain itu, mekanisme represif juga terus digunakan dalam meredam setiap tuntutan yang berasal dari daerah, seperti yang terjadi atas Aceh dan Papua. Kondisi ini pada perkembangannya berimplikasi kepada kecilnya peranan daerah dibawah bayang-bayang pemerintah pusat. Tidak mengherankan jika kemudian negara saat itu juga sangat identik dengan pemerintah pusat karena dominasinya dalam semua proses pemerintahan di daerah (MacAndrews dan Amal, ed., 2000).

Secara organisatoris, pertautan unsur-unsur negara yang bersifat horizontal dan vertikal ini secara jelas tercermin dalam lembaga Muspida (Musyawarah Pimpinan Daerah) untuk tingkatan pemerintah propinsi dan kabupaten/kota serta Muspika (Musyawarah Pimpinan Kecamatan) utnuk tingkatan pemerintah kecamatan dalam struktur pemerintahan daerah. Lembaga-lembaga tersebut mempunyai peranan dan fungsi yang sangat signifikan dalam proses pemerintahan di daerah pada periode itu. Secara

horizontal, unsur-unsur negara dalam lembaga-lembaga tersebut terwujud dalam militer, kepolisian dan kejaksaan. Sedangkan secara vertikal, unsur-unsur negara hadir lewat personifikasi gubernur atau walikota/bupati.

Fenomena tunggal dan solid dalam periode Orde Baru juga terjadi dalam masyarakat, baik dalam kerangka pola hubungan masyarakat-masyarakat, maupun negara-masyarakat. Hal ini merupakan implikasi dari bekerjanya mekanisme pengendalian dan penundukkan negara kepada masyarakat. Mekanisme tersebut setidaknya diwujudkan baik pada tingkatan institusi, maupun wacana (*discourse*). Pada tataran institusi, mekanisme pengendalian dan penundukan diwujudkan dengan mekanisme korporatisme yang dilakukan oleh negara kepada masyarakat (Mas'oed, 1989,13).

Mekanisme korporatisme negara selama periode sebelum 1998 telah menghasilkan wajah hubungan masyarat-masyarakat yang termobilisasi, tunggal, terkontrol, dan lain sebagainya. Strategi pengendalian dan penundukan pada tingkatan institusi juga dibarengi dengan tingkatan wacana. Pada periode tersebut, muncul term-term yang sarat dengan nuansa pengendalian dan penundukan seperti SARA, harmoni sosial, integrasi bangsa, dan lain sebagainya. Bahkan mekanisme tersebut juga memanfaatkan instrumen budaya (Anderson, 1990, Emmerson, 1976, Holt, 1972). Strategi pengendalian dan penundukan negara kepada masyarakat seperti ini memang telah menghasilkan karakter hubungan masyarakat-masyarakat yang damai, harmonis, tertib dan lain sebagainya, namun semu karena negara selalu membungkam partisipasi masyarakat.

Sedangkan menyangkut pola hubungan negara-masyarakat , seperti sudah diuraikan di atas, solidnya unsur-unsur dalam negara

telah menghasilkan karakter negara yang kuat (*strong state*) ketika berhadapan dengan masyaraktnya. Karakter negara kuat berimplikasi kepada relatif otonomnya negara dalam proses pembuatan kebijaksanaannya dari tuntutan dan partisipasi masyarakat (Hill, 1993, 86-100). Studi yang dilakukan Ben Anderson nampaknya juga menegaskan hal tersebut. Ben Anderson secara tegas menyatakan bahwa Orde Baru harus dimengerti sebagai kebangkitan kembali negara dan kemenangannya vis-a-vis masyarakat dan bangsa (Anderson, 1983, Vol. VLII, No. 3, 447-496).

Mekanisme pengendalian dan penundukan oleh negara kepada masyarakat dalam kerangka hubungan negara-masyarakat sendiri diwujudkan dengan beberapa strategi. *Pertama*, negara melakukan apa yang disebut sebagai *state terrorism*, dimana negara melakukan penundukan secara paksa dan represif yang bersifat fisik (*state-sponsored*) (Pratikno, November 1998), Vol.2 No. 2 strategi ini pada akhirnya telah meningkatkan kasus-kasus kekerasan yang dilakukan oleh negara kepada masyarakat, seperti kasus Kedungombo, Nipah, Pembredelan Majalah Tempo, Peristiwa 27 Juli 1996, dan lain-lain (Budiman dan Tornquist, 2001).

Kedua, melalui strategi *state corporatism*. Tidak saja dalam hubungan masyarakat-masyarakat seperti yang telah teruraikan di atas, strategi pengendalian dan penundukan oleh negara kepada masyarakat juga diberlakukan dalam konteks hubungan negara-masyarakat melalui penciptaan institusi-institusi yang disponsori oleh negara. Organisasi-organisasi korporatisme negara dalam periode ini marak bermunculan, tidak saja dalam tingkatan nasional, tapi juga menyentuh tingkatan lokal. Dalam tingkatan nasional, organisasi korporatisme negara terwujud misalnya dalam organisasi

PWI (Persatuan Wartawan Indonesia) untuk kalangan jurnalis, SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) untuk kalangan buruh, dan lain sebagainya. Sedangkan dalam tingkatan lokal, organisasi korporatisme negara diwujudkan dengan munculnya organisasi-organisasi semisal Karanag Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK), dan lain sebagainya.

Meskipun dalam beberapa organisasi korporatisme negara seringkali terdapat pembalikan logika korporatisme sehingga mekanisme penundukan dan pengendalian tidak dapat sepenuhnya berjalan seperti yang terdapat pada KADIN (Kamar Dagang dan Industri) (MacIntyre, 1990) serta Karang Taruna di beberapa daerah (Tim Peneliti Fisipol UGM, 1998-2001), namun secara umum mekanisme pengendalian dan penundukan oleh negara kepada masyarakat pada periode Orde Baru melalui lembaga-lembaga korporaisme negara berjalan dengan efektif.

Ketiga, adalah *state clientilism*, dimana negara berusaha melakukan penundukan kepada pasar. Strategi ini diwujudkan dengan upaya negara untuk mendominasi kehidupan perekonomian yang menghasilkan kebijaksanaan-kebijaksanaan proteksi, subsidi, dan lain sebagainya. Dominasi negara dalam perekonomian pada perkembangannya juga menghasilkan pola hubungan *patron-client*, dimana negara tidak jarang bertindak sebagai *patron,* sedangkan pengusaha-pengusaha tertentu yang dekat dengan kekuasaan bertindak sebagai *client*-nya. Pola-pola hubungan seperti ini pada akhirnya menimbulkan banyak kasus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang dianggap sebagai faktor penyebab yang dominan ketika Indonesia mengalami krisis ekonomi.

Keempat, adalah *state discorse*, dimana dalam kerangka hubungan negara-masyarakat, negara melakukan hegemoni melalui instrumen mobilisasi opini dan sikap publik. Hal ini diwujudkan misalnya dengan istilah demokrasi Pancasila, Ekstrem Kiri-Kanan, Anti Pancasila, Anti Pembangunan, dan lain sebagainya (Budiman dan Tornquist, 2001).

Karakter negara dan masyarakat seperti itulah yang terdapat didalam format dan konstelasi politik Indonesia periode sebelum 1998. Karakter tersebut pada perkembangannya mengalami perubahan yang relatif signifikan setelah Soeharto dipaksa mundur pada tahun 1998. Dengan demikian, perubahan politik yang terjadi sebenarnya merupakan implikasi logis yang dikandung oleh sebuah format dan konstelasi politik yang bergantung pada diri seorang figur. Perubahan tersebut berlangsung tidak saja dalam tingkatan negara, tapi juga dalam tingkatan masyarakat, seperti yang akan diuraikan di bawah ini.

B. Perubahan Politik

Format dan konstelasi politik di Indonesia pada periode 1998-2001 mengalami perubahan yang relatif signifikan, menyusul dipaksa mundurnya Soeharto dari panggung politik setelah mengalami desakan yang sangat besar, baik dari masyarakat domestik maupun internasional. Perubahan itu ditandai dengan terjadinya liberalisasi politik yang sekaligus menjadi awal bagi datangnya masa transisi menuju demokrasi di Indonesia.

Walaupun liberalisasi politik belum mengarah ke demokrasi, namun sekali liberalisasi politik digulirkan, berbagai aktor politik

akan muncul dan melibatkan diri dalam proses interaksi antar kekuatan politik (O"Donnel dan Schmitter (eds.), 1993).

Liberalisai politik pada masa transisi pasca Orde Baru diwujudkan dengan dikeluarkannya serangkaian kebijaksanaan seperti pelonggaran kehidupan media massa, pendirian partai politik, pengakuan akan perbedaan pendapat, dan yang tidak kalah pentingnya adalah dilaksanakannya pemilu pada tahun 1999. Diawali oleh Habibie, liberalisasi dalam bidang politik ini kemudian diteruskan oleh Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri. Liberalisasi inilah yang menandai terjadinya transisi menuju demokrasi di Indonesia dalam periode 1998-2001.

Pada perkembangannya, liberalisasi politik telah berimplikasi kepada sistem kepartaian, pelaksanaan pemilu dan sistem pemerintahan di Indonesia pasca 1998. Perubahan dalam sistem kepartaian ditandai dengan lahirnya partai-partai politik peserta pemilu. Pada awalnya, tidak kurang dari 150 partai politik lahir dan berharap dapat mengikuti pemilu tahun 1999. Namun setelah melalui seleksi KPU (Komisi Pemilihan Umum), akhirnya ditetapkan 48 partai politik yang berhak untuk mengikuti pemilu 1999. Situasi ini tentu saja sangat berbeda jika dibandingkan dengan periode 1998, dimana peserta pemilu saat itu hanya terdiri dari 3 partai politik, yaitu Golkar dan PPP serta PDI.

Pemilu 1999 sendiri akhirnya menghasilkan kemenangan bagi PDIP, diikuti oleh Golkar, PKB dan PPP sebagai 4 besar partai yang mendapatkan suara terbanyak. Selisih suara di antara 4 partai besar itupun relatif tidak terlalu banyak. Pola ini tentu saja juga berbeda dengan apa yang terjadi dalam periode sebelum 1998, dimana Golkar bisa dipastikan selalu menjadi partai pemenang pemilu

dengan selisih suara yang sangat mutlak dibandingkan dengan partai politik yang lain saat itu yaitu PPP dan PDI.

Sebagai implikasi dari eksistensi dan dominasi partai politik, maka perubahan juga terjadi dalam tataran ideologi. Kalau selama periode sebelum 1998, stabilitas dan pembangunan merupakan satu-satunya ideologi yang harus disepakati oleh semua orang, maka maraknya kemunculan partai politik dalam periode pasca 1998 juga memfasilitasi bengkitnya kembali aliran-aliran ideologi yang selama Orde Baru terpendam. Sekian ideologi yang sangat plural dan variatif muncul dalam politik Indonesia pasca 1998 misalnya Islam, Nasionalis, Sosialisme, dan lain-lain. Masing-masing ideologi tersebut juga terdiri dari berbagai variannya seperti tradisional-modern, konservatif-radikal, dan lain sebagainya (Feith dan Castle, 1970, Ramage, 1995, atau Haris, 1993), atau juga seringkali diwujudkan dengan istilah ideologi merah putih untuk nasionalis, hijau muda untuk Islam moderat dan hijau tua untuk Islam radikal (Emmerson (ed.), 2001, hal. 602-605). Dengan kata lain, revitalisasi partai politik dalam periode pasca 1998 juga diiringi dengan maraknya kebangkitan kembali ideologi-ideologi politik.

Selain itu, perubahan juga terjadi dalam pelaksanaan pemilu pada tahun 1999. Pemilu 1999 yang dianggap telah mengakomodir asas *free and fair*, dilaksanakan secara relatif lebih demokratis jika dibandingkan dengan pelaksanaan pemilu selama pemerintahan Orde Baru. Pelanggaran secara sistematis relatif dapat teredusir, sehingga hambatan pelaksanaan pemilu 1999 lebih banyak disebabkan oleh hal-hal yang bersifat teknis ketimbang yang bersifat substantif. Pelanggaran yang ada sebenarnya lebih merupakan refleksi dari adaptasi masyarakat, baik panitia maupun pemilih,

terhadap pelaksanaan pemilu yang lebih bebas dan adil, ketimbang pelanggaran yang bersifat sistemik seperti yang ditampilkan dalam periode sebelum 1998 (Pratikno, Lay dan Ingarjacobsen, 1999). Selain itu konsep monoloyalitas birokrasi yang dilaksanakan selama pelaksanaan pemilu Orde Baru pun dicabut, sehingga kepada birokrat diberikan kebebasan untuk memilih ke-48 partai politik peserta Pemilu 1999.

Perubahan sistem kepartaian pada perkembanganyya juga berimplikasi pada terjadinya pergeseran relasi diantara lembaga-lembaga kekuasaan dalam sistem pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun lokal. Hal ini terjadi ketika penguatan peranan partai politik pada perkembangannya juga berlanjut kepada penguatan lembaga perwakilan rakyat. Dominasi lembaga perwakilan rakyat, MPR, DPR dan DPRD, dalam proses pemerintahan menjadi sangat menonjol. Tidak jarang, terjadi friksi yang sangat tajam diantar lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif. Dalam tingkatan nasional bahkan tercatat pada tahun 2000, MPR yang didahului dengan usulan DPR, mampu untuk memberhentikan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden. Hal yang sama juga terjadi dalam tingkatan lokal dimana di beberapa daerah, seperti Kabupaten Sampang dan Buleleng, DPRD mampu menuntut dan memutuskan pemberhentian atau pengangkatan Kepala Daerah setempat. Suatu keadaan yang tentu saja sangat berbeda jika dibandingkan dengan periode sebelum 1998, dimana eksekutif (yang diwujudkan dengan lembaga kepresidenan) menjadi lembaga yang paling dominan dalam proses kepemerintahan.

Selain menyangkut relasi antar lembaga kekuasaan, perubahan dalam sistem pemerintahan juga berkaitan dengan format sistem

pemerintahan daerah. Kalau dalam periode sebelum 1998, asas sentralisasi sangat dominan dalam hubungan pusat-daerah, maka dalam periode pasca 1998 tuntutan pelaksanaan asas desentralisasi dari semua daerah menjadi tidak dapat ditawar-tawar lagi. Desentralisasi kekuasaan kepada daerah pada periode pasca 1998 ini bahkan telah menjadi satu-satunya pilihan bagi pemerintah pusat untuk merespon terjadinya ancaman disintegrasi yang muncul dari beberapa daerah seperti Aceh, Riau dan Papua (Emmerson (ed.), 2001, bab 12). Kebijakan desentralisasi ini kemudian dikukuhkan dengan dirumuskannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, untuk menggantikan UU No. 5/1975 tentang Pemerintahan di Daerah yang selama Orde Baru dipakai sebagai landasan bagi hubungan pusat-daerah.

C. Fragmentasi Negara

Perubahan format politik seperti yang teruraikan di atas secara implisit berimplikasi kepada terjadinya pluralisme serta kompetisi dalam tubuh negara. Kalau dalam periode sebelum 1998 negara adalah aktor yang sangat homogen dan solid, maka perubahan politik yang terjadi telah membawa implikasi pluralitas dan variasi dari unsur-unsur negara. Masing-masing unsur ini bersifat otonom terhadap unsur yang lain sehingga membentuk pola hubungan yang sangat kompleks. Pola hubungan yang terjadi tidak saja dalam kerangka kerjasama, namun juga dalam kerangka kompetisi dan konflik. Walaupun dalam beberapa isu yang menyentuh kepentingan semua unsur negara, seperti kebutuhan akan stabilitas politik dan kebutuhan akan pembangunan ekonomi dan sejenisnya, unsur-

unsur dalam negara mengalami kohesifitas, namun pla fragmentasi dan kohesifitas diantara unsur-unsur negara dalam periode pasca 1998 sangat berbeda dengan periode yang lalu. Dengan kata lain, fragmentasi, bahkan segregasi, sedang terjadi dalam tingkatan negara dalam periode pasca 1998 ini.

Berdasarkan perubahan format politik yang ada, maka fragmentasi dalam tingkatan negara setidaknya diwujudkan dalam dua kategori, yaitu pemajemukan pelaku politik dan pemajemukan teritorial pengelolaan politik. Dalam hal pelaku poltik, fragmentasi negara dapat diwujudkan dengan, *pertama*, kebangkitan aktor-aktor yang baru dalam negara yang mengiringi eksistensi aktor-aktor lama yang selama ini sudah terkonsolidasikan sebagai unsur utama dari negara (populer dengan istilah *reformist-pro status quo*). *Kedua*, munculnya ideologi-ideologi alternatif seperti nasionalisme, Islam, Sosialisme dan sebagainya yang menandingi ideologi pembangunan dan stabilitas. Ketiga, munculnya lembaga perwakilan rakyat sebagai kekuatan politik yang dominan menandingi lembaga eksekutif. Sedangkan dalam hal teritorial pengelolaan politik, fragmentasi negara dalam peride pasca 1998 ini diwujudkan dengan kehadiran daerah sebagai kekuatan yang baru, menandingi dominasi dari pemerintah pusat yang selama periode sebelum 1998 berlangsung.

Seperti kebanyakan negara dalam era transisi politik pasca otoritarianisme lainnya, fragmentasi pelaku politik berdasarkan kategori golongan pembaharu (reformist) untuk menandingi golongan lama yang sudah mapan (*pro status quo*), juga mendominasi konstelasi politik di Indonesia saat ini. Bahkan pertarungan dan kompromi yang terjadi tidak saja berlangsung diantara dua golongan

itu, namun juga antar faksi dalam kedua golongan itu sendiri (O'Donnel dan Schmitter (eds.), 1996).

Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa fragmentasi seperti ini sebenarnya merupakan refleksi dari keadaan dalam masa transisi, dimana aturan politik sama sekali tak menentu, tidak hanya karena aturan main tersebut bekerja dalam perubahan yang terus menerus terjadi, tapi juga karena biasanya aturan tersebut dipertarungkan dengan sengit. Para pelaku politik tidak hanya berjuang untuk sekedar memuaskan kepentingan-kepentingan pribadi sesaat dan atau kepentingan orang lain yang mereka wakili, namun para pelaku politik juga berjuang untuk menetapkan peraturan atau prosedur yang konfigurasinya dapat menentukan siapa yang mungkin akan memang dan kalah di masa yang akan datang (O'Donnel dan Schmitter (eds.), 1993).

Pertarungan atau kompromi diantara kedua golongan ini terasa sangat kental dalam percaturan politik Indonesia kontemporer dan masih terus berlangsung sampai saat ini. Selain partai politik, pertarungan dan kompromi kedua golongan ini juga mengambil arena dalam lembaga perwakilan rakyat, militer, birokrasi, lembaga peradilan, NGO, dan lembaga-lembaga lainnya. Fenomena ini relatif berbeda dengan apa yang terjadi dalam periode sebelum 1998, dimana saat itu golongan *status quo* sangat mendominasi dalam hampir semua unsur negara.

Dengan demikian, kehadiran golongan pembaharu (*reformist*) untuk menandingi golongan *status quo* dalam hampir semua unsur negara periode pasca 1998, merupakan refeksi dari terjadinya fragmentasi dalam tindakan negara. Fenomena ini juga merefleksikan bahwa format dan konstelasi politik Indonesia pada periode

1998 potensial terjebak dalam model politik hibrida (Aspinal, Feith, van Klinken (eds.), 2000, 337-341) atau apa yang oleh Tornquist dinamakan sebagai bentuk *Bad-Guy Democracy*, yaitu konstelasi politik dimana mereka yang dianggap sebagai golongan reformist melakukan koalisi dengan golongan *status quo,* militer dan pengusaha ekonomi yang dekat dengan mereka. Koalisi yang kemudian melakukan kooptasi terhadap lawan-lawan politiknya serta menggerakkan dukungan massa melalui populisme yang nasionalistis dan Islami (Liddle (ed.), 2001, hal.66).

Secara longgar, dalam tubuh partai politik, karen masih banyaknya orang-orang dan nilai-nilai "lama" yang mendominasi Partai Golkar, maka partai ini sering diidentikkan sebagai partai yang *pro status quo*. Sedangkan partai-partai lain, dengan tokoh-tokoh partai yang mendapat perlakuan tidak baik selama periode Orde Baru, merupakan partai kelompok "*reformist*". Polarisasi yang sama juga terjadi dengan tubuh lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan dalam tubuh militer, golongan reformist adalah golongan yang dianggap mengedepankan profesionalitas militer sehingga berlawanan dengan golongan *pro status quo* yang masih tetap meyakini dwifungsi TNI dalam wilayah sosial dan politik. Substansi yang sama juga berlaku dalam tubuh birokrasi, lembaga peradilan, dan lain sebagainya.

Fragmentasi unsur-unsur negara juga diwujudkan dengan beragamnya eksistensi dan peranan dari partai-partai politik dalam posisi-posisi strategis kekuasaan. Kalau selama periode sebelum 1998 negara sangat identik dengan Golkar sebagai pemenang pemilu-pemilu Orde Baru, maka selepas tahun 1998, negara tidak lagi dengan mudah diidentikkan dengan PDI-P sebagai partai politik pemenang Pemilu 1999. Komposisi suara dan kursi yang relatif merata diantara

partai-partai politik peserta Pemilu 1999 menyebabkan kompromi dan kerjasama diantara partai-partai politik menjadi sesuatu yang tidak dapat dielakkan.

Dengan demikian dalam konteks partai politik, negara dalam periode pasca 1998 relatif juga dapat dipersonifikasikan dalam PDI-P, PKB, PPP, PAN, PBB dan lain sebagainya. Apalagi ketika anggota dari partai-partai politik, tidak sedikit yang menduduki jabatan-jabatan strategis kekuasaan dalam periode setelah 1998, seperti lembaga kepresidenan yang pernah diduduki oleh Ketua Umum PKB Abdurrahman Wahid dan sekarang Ketua Umum PDI-P Megawati Soekarnoputri, lembaga perwakilan rakyat DPR yang sekarang diketuai oleh Akbar Tanjung, dan lembaga MPR yang sekarang diketuai oleh figur Amien Rais.

Fragmentasi juga terjadi dalam tataran ideologi. Kalau selama periode sebelum 1998 pembangunan dan stabilitas merupakan ideologi yang paling dominan, maka selepas 1998, ideologi-ideologi alternatif telah muncul. Hal ini tercermin misalnya dengan kebangkitan kembali Islam melalui partai politik seperti PKB, PAN, PPP, PBB, Masyumi dan lain sebagainya, atau kebangkitan kembali ideologi nasionalis-sekuler yang terwujud dalam PDI-P, dan lain sebagainya. Masing-masing ideologi muncul beserta variannya. Walaupun tidak anti pembangunan dan stabilitas, namun ideologi-ideologi alternatif tersebut juga seringkali menawarkan konsep alternatif tentang pembangunan dan stabilitas sehingga penafsiran tunggal terhadap konsep pembangunan dan stabilitas oleh penguasa seperti yang berlangsung dalam periode sebelum 1998, relatif tidak dapat lagi dengan mudah muncul.

Fragmentasi dalam negara juga diwujudkan dengan terjadinya keleluasaan peranan dan kewenangan lembaga-lembaga kekuasaan formal negara, baik dalam tingkatan nasional maupun lokal. Terjadinya keleluasaan peranan dan kewenangan seperti ini tercermin dalam pola interaksi internal dan eksternal diantara lembaga-lembaga kekuasaan yang ada.

Secara internal, misalnya dalam tubuh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), fragmentasi yang ada diwujudkan dengan hadirnya berbagai macam partai politik dengan ideologinya masing-masing, seperti yang sudah diuraikan diatas, menandingi eksistensi dan peranan dari partai-partai poltik yang sudah terdapat dalam periode 1998, yaitu Golkar dan PPP.

Selain itu pola interaksi antara fraksi di lembaga perwakilan juga lebih kompleks, tidak saja antara partai politik baru dengan yang lama, namun juga antar partai politik yang baru, yang disebabkan karena komposisi suara dan kursi diantara partai-partai politik yang ada di lembaga perwakilan rakyat sekarang ini relatif berimbang. Dengan dmeikian dominasi satu partai politik tertentu dalam sebuah le,baga perwakilan rakyat, seperti Golkar dalam periode sebelum 1998, relatif tidak lagi nampak dalam periode pasca 1998. Pendeknya, lembaga perwakilan sekarang ini tidak lagi identik dan didominasi oleh Golkar semata.

Hal yang sama juga berlaku dalam lembaga-lembaga yang lain, misalnya birokrasi. Kebijaksanaan untuk menghapuskan monoloyalitas dalam tubuh birokrasi menjelang pelaksanaan pemilu 1999, telah membuka peluang bagi para birokrat untuk berafiliasi dengan partai-partai politik baru selain Golkar seperti yang selama periode sebelum 1998 terjadi. Dengan demikian politisasi

birokrasi telah terjadi secara relatif lebih leluasa, sehingga birokrasi tidak lagi identik dengan Golkar semata. Hal ini misalnya nampak pada kabinet Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri. Beberapa jabatan kementerian dalam kabinet kabinet tersebut ternyata juga telah mengakomodir orang-orang dari partai politik yang lain, sehingga muncul kekhawatiran akan terjadinya afiliasi para birokrat satu departemen tertentu kepada satu partai politik tertentu. Fenomena seperti ini tentu saja tidak terlihat dalam periode sebelum 1998, dimana saat itu kabinet dan birokrasi sangat identik dan berafikiasi hanya dengan Golkar. Pendeknya, birokrasi sekarang ini tidak lagi identik dan didominasi oleh Golkar semata.

Sedangkan secara eksternal, dalam hubungan antar lembaga-lembaga kekuasaan, fragmentasi negara salah satunya diwujudkan dengan meningkatnya peranan lembaga perwakilan rakyat ketika berhadapan dengan eksekutif. Kondisi ini pun tidak saja berlaku dalam tingkatan nasional, namun juga dalam pola interaksi diantara lembaga legislatif dengan eksekutif di tingkatan lokal.

Perluasan peranan dan kewenangan yang diberikan oleh lembaga perwakilan rakyat dalam hampir semua bidang, tentu saja merupakan fakta yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan periode 1998, dimana dominasi lembaga eksekutif saat itu sangat menonjol. Bahkan dapat dikatakan bahwa saat ini, praktis tidak satu pun bidang yang dapat luput dari kekuasaan dan kewenangan lembaga perwakilan rakyat. Pada perkembangannya, hal ini menimbulkan persoalan-persoalan yang lain, semisal semakin kaburnya batas wilayah kewenangan antara eksekutif (birokrat) dengan wilayah kewenangan lembaga perwakilan rakyat (politisi) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, negara

tidak lagi identik dengan lembaga eksekutif, seperti yang selama periode sebelum 1998 terlihat. Negara dalam periode pasca 1998 ini ternyata juga hadir dalam wujud lembaga perwakilan rakyat (legislatif).

Menyangkut fragmentasi teritori pengelolaan, semangat dan keinginan akan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah telah berimplikasi pada semakin besarnya kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, baik dalam pengertian pemerintah daerah secara sempit, maupun dalam artian masyarakat daerah secara luas. Kalau dahulu pengelolaan politik dalam kerangka pemerintahan daerah sangat tersentralisasi pada Pemerintah Pusat (Jakarta) sehingga memunculkan dominasi pusat dalam semua proses pemerintah di daerah, maka dengan semangat dan keinginan akan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kekuasaan negara menjadi cenderung terdelegasikan kepada daerah-daerah. Daerah tidak lagi dengan mudah dapat dikendalikan dan diatur oleh Pusat. Dari fenomena ini terlihat bahwa entitas negara dalam periode pasca 1998 telah mengalami pemajemukan yang hadir setidaknya lewat dua unsur, yaitu pusat dan daerah. Hal ini tentu saja berbeda dengan periode-periode sebelum 1998, dimana negara saat itu hanya identik dengan Pemerintah Pusat.

Fragmentasi di tingkatan negara seperti yang diuraikan di atas pada akhirnya juga berpengaruh kepada karakter negara secara umum. Jika dalam periode sebelum 1998 unsur di dalam negara mempunyai karakter yang sangat homogen dan solid sehingga menghasilkan realitas negara kuat (*strong state*) yang mampu melakukan hegemoni dan dominasi dalam semua bidang kehidupan masyarakatnya, maka terjadinya fragmentasi (termasuk kompetisi) diantara unsur-unsur

negara pada periode pasca 1998 justru telah menghasilkan karakter negara lemah (*weak state*) ketika berhadapan dengan masyarakatnya.

Karakter negara lemah seperti ini, pada akhirnya menyebabkan negara tidak lagi dapat dengan mudah mengendalikan dan menundukkan masyarakat. Bahkan negara terkesan sulit untuk mengambil kebijaksanaan secara cepat ketika merespon suatu persoalan yang muncul. Karenanya, tidaklah mengherankan jika pada perkembangannya muncul ketidakpercayaan masyarakat kepada negara yang melahirkan sikap apatis masyarakat kepada negara, beserta seluruh personifikasinya. Dengan demikian negara dalam periode pasca 1998 memiliki kemampuan yang relatif rendah untuk melakukan pengendalian dan penundukkan kepada masyarakat. Sesuatu yang tentu saja berbeda dengan kemampuan negara yang terlihat selama periode sebelum 1998.

D. Perubahan Politik

Terjadinya liberalisasi politik yang diwujudkan dengan dikeluarkannya serangkaian kebijaksanaan seperti pelonggaran kehidupan media massa, pendirian partai politik, pengakuan akan perbedaan pendapat serta kebebasan berserikat, dan lain sebagainya, telah pula berimplikasi kepada terjadinya perubahan dalam partisipasi masyarakat. Walaupun partisipasi politik masyarakat juga telah hadir sejak periode sebelum 1998 yang diwujudkan dengan lahirnya gerakan-gerakan yang berani menentang kekuasaan negara (Budiman dan Tornquist, 2001), namun liberalisasi politik telah berimplikasi kepada eskalasi peningkatan partisipasi politik yang melibatkan hampir semua unsur dan struktur sosial yang ada dalam masyartakat.

Dalam kategori aktor, partisipasi politik dalam periode ini tidak lagi didominasi oleh aktor-aktor di luar negara tapi juga melibatkan aktor-aktor yang selama ini dianggap sebagai bagian dari unsur negara. Kasus demonstrasi yang dilakukan oleh guru untuk menuntut kenaikan gaji beberapa waktu yang lalu, mungkin menjadi salah satu bukti argumen ini. Pada akhirnya, eskalasi partisipasi politik masyarakatdalam periode pasca 1998. Fenomena yang tentu saja tidak ditemui dalam periode sebelum 1998, kecuali dalam beberapa momen tertentu saja seperti masa kampanye menjelang dilaksanakannya pemilu.

Perubahan formatdan konstelasi politik yang berimplikasi pada pluralisme dan kompetisi elit dan lembaga kekuasaan seperti yang teruraikan di atas, juga berimplikasi kepada terjadinya pluralisme serta kompetisi dalam tingkatan masyarakat. Kalau pada periode sebelum 1998 pola hubungan masyarakat-masyarakat dan negara-masyarakat memperlihatkan karakter yang sangat homogen dan solid, maka terjadinya perubahan-perubahan politik telah membawa implikasi bagi munculnya pluralitas dan variasi dari unsur-unsur masyarakat, baik dalam pola hubungan masyarakat-masyarakat maupun negara-masyarakat. Masing-masing unsur ini bersifat otonom terhadap unsur yang lain sehingga membentuk pola hubungan yang sangat kompleks.

Pola hubungan yang terjadi diantara unsur-unsur yang ada dalam masyarakat tidak saja dalam kerangka kerjasama, namun juga dalam kerangka kompetisi yang relatif tinggi sehingga tidak jarang terjadi benturan diantara kelompok-kelompok masyarakat. Walaupun dalam beberapa isu, seperti perasaan nasionalisme yang salah satunya terwujud dalam kasus penolakan terhadap intervensi

dari IMF (*International Monetary Fund*) dalam politik domestik Indonesia, unsur-unsur dalam masyarakat maupun menciptakan kohesivitas, namun fragmentasi juga yang dominan dalam tingkatan masyarakat dalam periode pasca 1998 ini.

Fragmentasi dalam tataran masyarakatnya pada periode ini berbasis kepada ideologi, etnis, agama, teritorial, dan lain sebagainya. Pada satu sisi, fragmentasi dalam tingkatan masyarakat seperti ini tentu saja sangat berpotensi untuk menciptakan demokratisasi politik. Namun pada sisi yang lain, fenomena fragmentasi masyarakat ini tentu saja menimbulkan kekhawatiran akan terjadinya potensi konflik yang sangat tinggi dan saling menghancurkan antar kelompok-kelompok masyarakat sendiri. Bahkan terjadinya proses pelembangaan konflik-konflik sosial dan politik yang menyertakan kekerasan (*violent social and political conflict institutionalisation*) dalam periode pasca 1998, telah menjadi salah satu ancaman bagi masa depan demokrasi Indonesia (Lay dalam Forrester dan May (Eds.), 1999, Pengantar).

Kekhawatiran tersebut sangat beralasan, karena *pertama*, negara ternyata juga telah mengalami fragmentasi dan tidak lagi solid. Dalam kerangka hubungan negara-masyarakat, fragmentasi yang terjadi dalam tataran negara menyebabkan negara tidak lagi dapat dengan mudah dianggap sebagai "musuh bersama" oleh masyarakat yang juga terfragmentasi.

Persoalan ini biasa terjadi oleh negara-negara yang sedang berada dalam periode awal transisi menuju demokrasi, seperti yang dikatakan Arief Budiman dan Olle Tornquist (Budiman dan Tornquist, 2001, 281) ketika melakukan studi terhadap gerakan-gerakan perlawan di masyarakat periode sebelum 1998, bahwa:

> "Dalam sistem otoriter, hanya diperlukan satu agenda, yaitu melawan penindasan. Inipun tetap merupakan pekerjaan yang sulit diselesaikan… tetapi dalam sistem yang lebih demokratis, gerakan ini harus mengisi kemerdekaan yang telah diperolehnya dengan konsep-konsep yang jauh lebih matang mengenai bagaimana mempertahankan dan memperdalam demokrasi. Dan dalam keadaan semacam itulah seringkali muncul problem-problem yang (tak) pernah muncul sebelumnya, bahkan dalam bentuknya yang paling rumit".

Apalagi dengan semakin melemahnya kapasitas yang dimiliki oleh negara untuk mendominasi masyarakat, seperti yang telah diuraikan diatas. Dalam kerangka hubungan masyarakat-masyarakat, melemahnya kapasitas yang dimiliki oleh negara menjadikan negara praktis tidak lagi dapat diharapkan dan diandalkan untuk menyelesaikan benturan-benturan yang terjadi antar masyarakat.

Kedua, partisipasi yang dibangun oleh masyarkat berdasarkan basis ideologi, etnis, agama, teritori, dan lain sebagainya, juga membuka peluang bagi bekerjanya energi untuk saling berhadapan dan berlawanan, diantara unsur atau kelompok yang ada dalam masyarakat sendiri. Energi inilah yang disebut oleh Hegel sebagai *a self crippling entity*, sehingga disamping mempunyai potensi demokrasi, energi masyarakat juga mempunyai potensi anarki dan destruksi (Hikam, 1996). Indikasi seperti ini juga mulai terjadi sehingga tidak jarang memberi kontribusi bagi terjadinya kasus-kasus kekerasan dalam Indonesia periode pasca 1998 (Forrester (ed.), 1999).

Dalam kaitannya dengan golongan *reformist* dengan *status quo*, fragmentasi diantara kedua golongan tersebut juga terjadi di dalam asosiasi-asosiasi masyarakat. Salah satu kasus yang membuktikan gejala ini adalah ketika Adnan Buyung Nasution, salah seorang

yang selama ini dianggap pelopor gerakan demokrasi di Indonesia, memilih untuk bersedia menjadi Ketua Tim Advokasi HAM TNI dalam kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM di Timor Timur). Sikap Buyung ini mengagetkan kalangan di lingkungannya sendiri sehingga tak kurang dari M. Assegaf sendiri sebagai pengurus Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) mendesak Buyung untuk mundur dari tim tersebut, walau Buyung menolak desakan mundur tersebut. Fenomena seperti ini semakin memperkuat argumen akan terjadinya fragmentasi di organisasi atau kelompok-kelompok masyarakat sendiri, yang bahkan selama ini dianggap sebagai golongan yang pro demokrasi.

Dalam dimensi ideologi, potensi energi konflik dari kelompok-kelompok yang berbasis kepada ideologi sebenarnya sudah terlihat beberapa tahun menjelang jatuhnya Soeharto. Potensi energi konflik ini diwujudkan dengan misalnya kasus persaingan dan friksi yang sangat tajam antara –meminjam istilah Donal K. Emmersonkelompok masyarakat hijau muda yang dipersonifikasikan oleh figur Abdurrahman Wahid, dengan kelompok masyarakat hijau tua yang dipersonifikasikan oleh Adi Sasono, Eggi Sudjana, Fadli Zon, Ahmad Sumargono (Hefner, 2000, bab 7). Konflik ini dipercaya telah menghasilkan kasus-kasus kekerasan yang terjadi menjelang dan sesudah mundurnya Soeharto, seperti Peristiwa 27 Juli 1996, kerusuhan 13-15 Mei di Jakarta, dan kasus pembunuhan dukun santet di Banyuwangi pada tahun 1999.

Studi Uhlin juga semakin membuktikan akan terjadinya fragmentasi berdasarkan ideologi dalam tingkatan masyarakat yang terjadi bahkan jauh sebelum Soeharto mundur sebagai presiden. Dalam studi tentang gerakan oposisi di Indoneisa, Uhlin membagi

gerakan oposisi ke dalam 4 kategori besar, yaitu *pertama,* wacara radikal yang bertujuan kepada terciptanya bentuk-bentuk demokrasi partisipatoris yang lebih berorientasi kemasyarakatan yang meliputi wacana Marxis, populis kiri dan feminis. *Kedua*, wacana liberal yang berfokus pada hak-hak individu dan mengambil sejenis ekonomi pasar sebagai titik mula, yang dapat dibagi kedalam wacana demokrasi sosial, liberal politiks dan liberal ekonomis. *Ketiga*, wacana konservatif yang tujuannya terletak pada aturan hukum sesuai dengan UUD 1945, tetapi tidak membolehkan reformasi sosio-ekonomi yang mendalam. Keempat, wacana demokrasi khas Islam yang terdiri dari wacana modernis, neo-modernis dan transformis (Uhlin, 1998, bab 6).

Masih berkaitan dengan ideologi, eskalasi fragmentasi dalam kerangka hubungan masyarakat-masyarakat dalam priode pasca 1998 juga ditunjukkan dengan maraknya kemunculan sayap-sayap paramiliter di dalam organisasi-organisasi sosial politik (orsospol) dan partai politik. Di kalangan Nahdlatul Ulama (NU), keberadaan sayap paramiliter diwujudkan dengan Barisan Ansor Serba Guna (Banser). Di kalangan Muhammadiyah terdapat Korps Komando Angakatn Muda Muhammadiyah (Kokam). PKB mempunyai Gerakan Muda Kebangkitan Bangsa (Garda Bangsa). Pada PAN terdapat Pasukan Sistem Pengamanan Teknis Kegiatan (Simpatik), sedangkan di PPP dan Golkar muncul dengan sebutan Satgas keamanan yang kemudian memiliki penyebutan spesifik seperti Pasukan Khusus Himpunan Angkatan Muda Ka'bah (Passus Hamka) di PPP dan Passus Cakra di Golkar. Fragmentasi ini tentu saja semakin berpotensi untuk menimbulkan konflik diantara masyarakat sendiri, ketika budaya

militerisme masih dominan dalam kehidupan masyarakat sipil, dalam konteks dikotominya dengan militer (Santoso (ed.), 2000).

Dalam dimensi agama, fragmentasi dalam kerangka hubungan masyarakt-masyarakat bahkan sudah terjadi. Fragmentasi itu diwujudkan antara lain dengan munculnya konflik diantara kelompok agama dengan kelompok sekuler, serta konflik antar agama. Beberapa kasus yang dapat dijadikan penguat argumen ini. *Pertama*, kasus perusakan dan penyegelan tempat-tempat yang dianggap arena kemaksiatan yang dilakukan oleh massa FPI (Front Pembela Islam). *Kedua,* kasus konflik yang terjadi di Maluku yang setidaknya terwujud dalam dua organisasi yang berbeda yaitu Laskar Jihad yang berbasis pada agama Islam dan kelompok Merah di Maluku yang berbasis pada agama Kristen.

Sedangkan bila dilihat dari dimensi etnis, secara kuantitas fragmentasi dalam kerangka hubungan masyarakat-masyarakat diwujudkan dengan maraknya kemunculan gerakan masyarakat yang berbasis kepada etnis tertentu. Kehadiran organisasi semacam Iramasuka (Irian Jaya, Maluku Sulawesi dan Kalimantan) yang dimobilisir oleh para elitnya di Jakarta dan mengklaim mewakili masyarakat Indonesia Bagian Timur, agaknya membuktikan argumen di atas. Bahkan energi konflik dari kelompok-kelompok yang berbasis kepada etnis juga telah berlangsung dalam tataran realitas. Kasus konflik etnis yang terbesar dalam periode pasca 1998 adalah konflik antar etnis di Kalimantan Barat. Setidaknya dalam periode pasca 1998, telah terjadi 2 kali konflik etnis di Kalimantan Barat, yaitu pada tahun 1998 atara etnis Madura dengan Melayu-Dayak dan pada tahun 2001 antara etnis Madura dengan Dayak (Surata, 2001 dan Sudagung, 2001).

Dalam segi teritori, fragmentasi dalam kerangka hubungan masyarakat-masyarakat ditunjukkan dalam maraknya kemunculan sentimen yang didasarkan pada isu pendatang-asli dan pusat-daerah dalam kerangka hubungan negara-masyarakat. Konflik pendatang-asli diwujudkan dengan timbulnya korban yang merupakan transmigran ketika terjadi konflik di Maluku (Taufiq A., 2000, 156). Konflik dengan isu yang serupa juga terjadi di Papua, dimana Program Transmigrasi telah menciptakan isu dan stigma yang populer di kalangan masyarakat Papua. Bahkan transmigrasi di masyarakat Papua telah identik dengan Jawanisasi, Islamisasi, militerisasi dan pengambilan tanah yang tidak adil (Aditjondro, 2000, 238).

Sedangkan dalam isu pusat-daerah, fragmentasi ditandai dengan peningkatan intensitas peranan dari organisasi semacam SIRA di Aceh atau Presidium Dewan Papua (PDP) di Papua. Kemunculan kelompok-kelompok seperti ini sangat penting dalam menyuarakan tuntutan dan ketidakpuasan mereka dalam kerangka hubungan pusat-daerah. Eksistensi dan peranan mereka tentu saja semakin tidak diabaikan begitu saja, karena masing-masing kelompok mempunyai sumberdaya sendiri yang sangat besar, termasuk dalam membangun opini di tingkatan lokal.

Pada perkembangannya, fragmentasi dalam masyarakat juga berimplikasi kepada lahirnya klaim-klaim peranan dalam isu dan kasus yang menyangkut penegakan dan perlindungan hal asasi manusia. Sekarang ini banyak sekali organisasi yang muncul dan mengklaim sebagai lembaga yang *concern* dengan hal asasi manusia, disamping tentunya organisasi-oraganisasi yang sudah eksis sebelumnya. Belum lagi klaim serupa yang datangnya dari media massa atau organisasi-organisasi yang memilih konsentrasi isu dan

tema penegakkan HAM yang lebih spesifik semisal Komisi Nasional Perempuan atau Komisi Nasional Anak. Fenomena ini menunjukkan bahwa terjadinya fragmentasi juga berlaku di kalangan kelompok atau organisasi masyarakat yang *concern* dengan haj asasi manusia.

Klaim-klaim peranan seperti itu tidak saja terjadi dalam tingkatan nasional, tapi juga dalam tingkatan lokal. Hal ini dibuktikan dengan misalnya kemunculan LBH-HAM (Lembaga Bantuan Hukum-Hak Asasi Manusia) di Pontianak yang terdiri dari unsur-unsur masyarakat yang lain seperti Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) dan NGOs yang ada di Pontiaanak. Fakta ini semakin memperkuat argumen akan semakin maraknya kemunculan organisasi di tingkatan lokal yang mengklaim dirinya *concern* dengan hak asasi manusia berdasarkan kasus yang spesifik tertentu sesuai dengan kondisi dan situasi dalam masyarakat lokal, dalam periode pasca 1998 ini.

Fragmentasi di tingkatan negara dan masyarakat berimplikasi kepada kepada kegagapan organisasi atau kelompok-kelompok masyarakat untuk menempatkan diri falam format politik yang ada. Kegagapan ini tampak pada cara mempertahankan demokrasi, masalah membuat lembaga yang efektif, masalah pembuatan jaringan ke pusat dan dunia internasional, masalah perubahan pola kepeminpinan atau organisasi yang modern dan lain sebagainya yang dialami oleh organisasi atau kelompok-kelompok masyarakat yang ada sekarang ini (Budiman dan Tornquist, 2001, 282). Kegagapan yang menjadi salah satu tipikal dari gerakan masyarakat yang semula sangat solid ketika berhadapan dengan rejim yang otoritarian, menjadi gerakan yang terpolarisasi ketika rejim mengalami proses transisi menuju demokrasi.

Fragmentasi dalam tatanan negara dan masyarakat seperti inilah yang terjadi dalam periode 1998-2001. Fragmentasi yang pada satu sisi berpotensi menumbuhkan demokrasi, namun pada sisi yang lain juga berpotensi untuk menumbuhkan anarki di tingkatan masyarakat (Lay, Maret 2000, Vol. 3 No.3). apalagi ketika banyak terjadi kasus kekerasan, dimana negara menggunakan masyarakat sebagai instrumennya dan masyarakat pun menggunakan negara sebagai instrumen bekerjanya kekerasan. Munculnya kelompok Pengamanan Swakarsa (Pam Swakarsa) menjelang pelaksanaan Sidang Istimewa MPR tahun 1998 merupakan salah satu contoh, bahwa negara memanfaatkan masyarakat yang terfragmentasi sebagai instrumen bekerjanya kekerasan. Sedangkan kasus kekerasan di Maluku yang dilakukan oleh aparat keamanan dengan berbasis kepada sentimen agama baik di kalangan Islam maupun Kristen, merupakan salah satu contoh bahwa masyarakat juga memanfaatkan potensi fragmentasi dalah tubuh negara (dalam hal ini militer dan kepolisian) sebagai instrumen bekerjanya kekerasan.

Munculnya fragmentasi dalam tingkatan negara dan masyarakat tersebut pada akhirnya berimplikasi kepada perluasan arena pertarungan diantara unsur-unsur yang ada, baik di kalangan unsur-unsur negara maupun masyarakat. Semua sumberdaya kelembagaan yang tersedia tidak luput menjadi arena pertarungan, terutama untuk isu-isu yang sangat strategis bagi masa depan masing-masing unsur atau aktor, spserti isu Hak Asasi Manusia.

Dalam konteks inilah kemudian dapat dipahami bahwa Komnas HAM dalam periode Pasca 1998 menjadi arena yang sangat potensial bagi bekerjanya pertarungan tersebut, baik dalam tingkatan negara maupun masyarakat. Namun, benarkah ini yang terjadi dalam tubuh Komnas HAM? Pertanyaan ini akan dijawab dalam bab-bab selanjutnya. •

III

PEMEKARAN ISU, AKTOR DAN MANDAT PENEGAKAN HAM

Bab sebelumnya telah mengungkapkan karakter-karakter dasar politik Indonesia antara 1993-1998 dan perubahan politik antara tahun tahun 1998-2001 berikut akibat-akibat yang mengekorinya yang dimanifestasikan dalam raut fragmentasi yang cukup akut baik di level negara maupun masyarakat yang menjadi konteks bagi pembahasan buku mengenai Komnas HAM ini. Dalam banyak hal, negara tidak lagi hadir sebagai entitas yang solid sebagaimana di masa Orde Baru. Perubahan politik yang ada telah memecah negara ke dalam faksi-faksi yang memiliki kepentingan politik praktis maupun ideologis yang terpisah-pisah mengikuti logika teori yang dikembangkan kaum pluralis dalam memahami negara[1]. Fragmentasi yang sama juga terjadi pada masyarakat dimana garis-garis pembilahan antar kelompok

1 Inti argumen kaum Pluralis adalah bahwa masyarakat terdiri dari banyak kelompok, yang masing-masing memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Posisi negara dalam kelompok-kelopok ini harus netral, dan Negara harus memastikan mekanisme yang memungkinkan pergiliran setiap kelompok untuk berperan dalam proses politik. Pemaparan yang amat baik untuk pemikiran ini bisa dilihat dalam Budiman (1996) *Teori Negara*, Jakarta, PT Gramedia.

komunal dan ideologis menemukan ruang ekspresinya yang semakin tegas, seakan mengukuhkan kembali bangunan argumentasi yang dikedepankan Furnivall lebih dari 50 tahun lalu (Furnivall, 1939) mengenai *nature* dari masyarakat Indonesia sebagai masyarakat majemuk yang terfragmentasi tanpa peluang bertemunya masing-masing elemen masyarakat dalam semua level dan aspek kehidupan. Fragmentasi yang berlangsung baik di tingkat negara maupun masyarakat membawa implikasi yang cukup besar[2] pada skema dan pola hubungan sosial dan politik di antara para aktor baik di level negara maupun masyarakat yang banyak bisa menjelaskan eksistensi dan kinerja Komnas HAM anatar tahun 1998-2001.

Dalam konteks penegakan hal-hak asasi manusia, fragmentasi di atas telah membawa dampak yang luar biasa terhadap isu-isu yang berkembang baik pada wilayah pelanggaran hak asasi manusia, aktor pelanggar maupun soal kelembagaan Komnas HAM. Fenomena ini menjadi logis manakala tarik-menarik kepentingan politik maupun ideologis di antara kelompok-kelompok yang terfragmentasi memanfaatkan *wacana* hak asasi manusia dan Komnas HAM sebagai bagian penting dari proyek masing-masing kekuatan. Hasil temuan kami mengungkapkan bahwa dalam banyak hal, isu penegakan hak asasi manusia antara tahun 1998-2001 dipengaruhi oleh fragmentasi

2 Implikasi penting karakter masyarakat yang *fragmented* ini dalam bidang ekonomi adalah dasar argumen utama tesis *Dual Economy* yang diargumentasikan oleh JH Boeke. Dengan semangat argumentasi yang sama, Clifford Geertz memaparkan konsepsi *Bazaar Economic*. Lihat Boeke, JH (1953) *Economics and Economic Policy of Dual Societies as exemplified by Indoneisa*, Harleem Tjeenk Willink, atau baca juga Ranuwihardjo, Sukadji (penerjemah) Boeke dan DH Burger, *Ekonomi Dualistis: Dialog antara Boeke dan Burger*, jakarta LIPI 1973. Untuk Geertz, lebih jauh lihat Geertz (1976), *Involusi Pertanian:Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*, Jakarta, Bharata.

kekuatan-kekuatan politik baik yang ada di dalam negara maupun masyarakat.

A. Pemekaran Hak Asasi Manusia

Upaya untuk mempromosikan, melindung dan mengakan hak-hak asasi manusia sangat bergantung pada tata hubungan kekuasaan yang berlangsung antara negara dan masyarakat, dan antara masyarakat dan masyarakat. Apabila nalar demokrasi bekerja, maka diasumsikan bahwa hak-hak asasi manusia dapat ditegakkan dengan baik. Sebaliknya apabila nalar otoritarianisme yang bekerja maka bisa dipastikan proses penegakan dan penghormatan terhadap hak-hak-hak asasi manusia akan berada dalam level yang cukup rendah.

Pada masa Orde Baru, dominasi pelanggaran HAM oleh negara atau yang sering disebut sebagai *state crime* adalah implikasi logis dari bingkai otoritarianisme yang dibangun negara. Manakala negara memiliki kapasitas yang maha besar untuk menjelajah ke ruang-ruang publik dalam mendesakan kepentingannya maka pada saat yang sama hak-hak masyarakat untuk menentukan pilihan-pilihannya harus terpinggirkan. Alhasil terjadi proses pelanggaran hak-hak sipil dan politik oleh negara yang sedemikian sistematis. Antara tahun 1993-1998 bisa kita lihat bagaimana ruang partisipasi politik masyarakat dikekang sedemikian rupa melalui korporatisme negara[3]. Praktek represif yang dilakukan lewat kekuatan birokrasi serta militer/polisi untuk menundukkan perlawanan masyarakat

3 Salah satu rujukan yang cukup memadai yang memaparkan konsep dasar gagasan korporatisme bisa dilihat dalam Etzioni-Halevy (1989) *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma* Bab5

yang mencoba memperjuangkan hak-haknya telah membawa masalah besar dalam penegakan hak asasi manusia di Indonesia. Sepanjang masa Orba substansi pelanggaran hak asasi manusia yang mengedepan dan mendapatkan perhatian publik secara luas didominasi oleh isu-isu seputar pelanggaran atas hak-hak sipil dan politik warga negara yang dilakukan secara sistematis dan terencana oleh kekuasaan otoriter negara.

Antara tahun 1998-2001 spektrum isu pelanggaran hak-hak asasi manusia yang mengemuka dan menjadi perhatian publik mengalami perluasan secara dramatis. Sekalipun bukan isu yang sama sekali baru, isu di sekitar masalah gender, hak-hak anak, agama, *indegenious rights*, hak-hak kelompok minoritas dan diskriminasi rasial, serta persoalan pengungsi berkembang secara cepat, menggeser dominasi isu hak-hak sipil dan politik, yang selama Orde Baru menjadi fokus perhatian.

Pelanggaran atas hak-hak sipil dan politik warga negara memang masih tetap hadir sebagai isu yang kuat, tapi isu pelanggaran hak-hak lainnya juga tampil sama kuatnya bahkan dalam beberapa hal lebih kuat dibandingkan dengan isu pelanggaran hak-hak politik dan sipil. Mencuatnya isu pelanggaran di luar isu hak-hak sipil dan politik warga negara sebenarnya hanya mengungkapkan keluasan dan kemajemukan ranah pelanggaran hak asasi manusia selama Orde Baru. Problema pelanggaran gak-hak asasi yang terkait dengan isu gender, hak-hak anak, agama, kelompok minoritas, dan warga asli yang sama seriusnya dengan problrma pelanggaran atas hak-hak sipil dan politik warga negara, menjadi sekunder dan cukup langka muncul ke permukaan apalagi menjadi perhatian publik. Ini terjadi karena selama era rejim Soeharto problema tersebut terhimpit oleh

wacana politik makro nasional dan isu pelanggaran hak sipil dan politik. Ketika pengekangan politik negara terhadap masyarakat semakin melemah dan karena adanya momentum, isu-isu tersbeut mendapatkan ruang ekspresinya secara pasti muncul sebagai *concern* publik. Konsekuensinya, antara tahun 1998-2001, isu-isu "baru" tersebut[4] hadir sebagai "pesaing" terhadap isu hak-hak sipil dan politik warga negara.

Perlindungan atas hak-hak perempuan[5] dan kelompok minoritas, misalnya, mendapatkan momentum untuk hadir ke ruang publik secara masif setelah terungkapnya kasus perkosaan massal pada Mei 1998 sesaat sebelum Soeharto dipaksa mundur dimana kebanyakan korbannya berasal dari kelompok etnik keturunan Tionghoa serta teror sistemik terhadap para perempuan di Aceh.

---

4 Isu-isu tersebut memang bukanlah hal baru. Salah seorang sumber di sebuah kedutaan di negara sahabat mengkonfirmasi hal ini, bahwa pergantian rejim memang telah memunculkan isu HAM "lama" dan "baru". Namun pergeseran yang berlangsung menurutnya bukan pada jenis nya akan tetapi lebih pada revitalisasi. Apa yang dulu belum menjadi perhatian kini menjasi perhatian besar.

5 Wacana dan gerakan pembelaan terhadap hak-hak perempuan di tanah air tidak bisa dilepaskan dari perkembangan di tingkat global. Fakih (1996) misalnya memaparkan bahwa gerakan kelompok Feminis mendapat penjelasannya dari dua cara berfikir utama ilmu sosial yakni paradigma fungsional dan konflik. Fungsionalisme merupakan paradigma paling awal gerakan Feminis di tahun 60-an yang mengargumentasikan bahwa persoalan gender disebebkan oleh *sistem*, karenanya sistemkah memgatur pemberian kesempatan yang sama pada perempuan. Gerakan ini dikenal dengan Feminis Radikal karena target persamaan yang diinginkan adalah persamaan biologis antara laki-laki dan perempuan. Wujudnya kala itu adalah gerakan *Women Libs*. Paradigma kedua mewujud dalam gerakan Feminis Marxis yang mengargumentasikan bahwa sumber ketidakadilan gender bersumber pada kapitalisme, karena persamaan gender harus diupayakan dalam kerangkan kritik terhadapnya. Varian lain dari gerakan Feminis lain adalah *Eco Feminism*, yang dikembangkan oleh Vandana Shiva, feminist dari India, yang mengaitkan persamaan perempuan dengan isu lingkungan. Lebih jauh lihat Fakih, Mansour (1996) *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta Pustaka Pelajar.

Dalam kasus Mei 1998 perempuan-perempuan terutama etnis Cina, banyak mengalami kekerasan seksual yang terorganisir sehingga memunculkan kecaman dunia internasional terhadap Indonesia. Isu perempuan ini makin mengemuka lagi tetkala DOM di Aceh ternyata juga menunjukkan pelanggaran hak asasi manusia berat oleh negara. Berbagai laporan menunjukkan ternyata banyak perempuan Aceh yang dijadikan objek kekerasan[6] dan pelecehan seksual.

Penanganan atas pelanggaran hak-hak perempuan yang tidak dilakukan secara serius dan sering tidak memperhatikan perspektif gender[7] memberikan energi tambahan bagi penguatnya wacana perlunya penyertaan perspektif gender dalam penanganan masalah hak-hak manusia. Lebih lagi, diperlukan langkah-langkah serta institusi yang secara spesifik mempromosikan, melindungi dan menegakkan hak-hak perempuan. Wacana ini dibangun di atas dasar keyakinan bahwa proses penanganan kasus pelanggaran hak

---

6 Harian *Suara Pembaruan* 29 Januari 1999 memberitakan tentang informasi yang bersumber dari para relawan dan aktivis LSM di Aceh tentang tak terungkapnya lebih dari 600 kasus tindak kekerasan terhadap perempuan selama berlakunya DOM di kawasan itu. Kasus-kasus yang muncul diantaranya: perempuan dijadikan sandera atas tuduhan kerabat atau suaminya yang diduga anggota GPK; upaya penyiksaan untuk mendapatkan informasi; penyiksaan terhadap wanita yang hamil tanpa alasan yang jelas, perkosaan terhadap wanita yang cacat tubuh sekalipun, serta pembunuhan yang diawali dengan penyiksaan. Lihat juga dalam laporan Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh. Temuan TPF di kabupaten Pidie menunjukkan bahwa pasca DOM 32 orang perempuan diperkosa tentara dan 155 orang menjadi janda.

7 Dalam wawancara tim peneliti dengan Kamala Candra Kirana, Sekjen Komnas Perempuan, 11 Oktober 2001, perspektif gender dalam penanganan dan investigasi pelanggaran HAM bisa direpresentasikan lewat dua hal. Pertama, komposisi tim investigasi, yang memasukkan individu-individu yang mempunyai perhatian dan memahami secara mendasar persoalan pelanggaran hak perempuan. Kedua, metodologi investigasi yang harus memiliki kepekaan terhadap masalah gender. Metodologi yang mendukung gender misalnya pemilihan narasumber yang tidak hanya laki-laki.

asasi manusia yang tidak memperhatikan perspektif gender memiliki makna yang setara dengan pengabaian terhadap hak asasi manusia itu sendiri. Gender, dengannya, telah menjadi kategori sendiri yang bersifat otonom dalam pemaknaan tentang hak-hak asasi manusia.

Gugatan atas kealpaan perspektif gender memiliki fondasi empirik yang kuat karena fakta menunjukkan bahwa kasus tindakan kekerasan terhadap perempuan jarang mendapatkan perhatian dan penanganan yang serius. Di tengah-tengah struktur masyarakat yang bercorak patriarkal, ketiadaan mekanisme dan perspektif gender dalam penanganan masalah pelanggaran HAM sangat mencolok bagi mereka yang peduli dan sensitif pada isu gender, sekalipun dimengerti sebagai kewajaran oleh mayoritas. Pihak aparat keamanan, tampak enggan untuk menindak-lanjuti kasus-kasus yang melibatkan perempuan sebagai subyek pelanggaran dan kekerasan. Sebaliknya masyarakat, terutama korban, memiliki kepercayaan yang rendah terhadap pihak aparat. Kalaupun penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dilakukan, namun dalam banyak hal penanganan yang dilakukan menjeratkan diri pada birokrasi dan prosedural serta mengabaikan perspektif korban.

Pada tahun 1999 isu gender dalam hak asasi manusia kembali mengemukan ketika Rancangan Undang-Undang Hak Asasi Manusia akan disahkan. Berbagai organisasi perempuan menegaskan penolakkannya terhadap rancangan tersebut yang dinilai yidak memiliki kepekaan gender. Meskipun RUU itu telah mencakup perlindungan terhadap perempuan, perlindungan itu dinilai belum mencerminkan kesetaraan gender yang diperjuangkan oleh kaum

perempuan selama ini[8]. Masih banyak ditemukan bias gender baik dalam RUU tersebut maupun dalam kebijakan-kebijakan pemerintah dan praktik di masyarakat.

Pasca 1998 pemekaran isu hak asasi manusia juga terlihat mulai menyentuh area agama. Dalam konteks ini, muncul desakan agar negara menempatkan agama dalam prioritas penting penegakan hak asasi manusia. Momentum yang dapat dijadikan dasar mengemukanya isu agama dalam penegakkan hak-hak asasi manusia adalah saat mengemukanya tuntutan dari kalangan pemimpin Islam untuk membuka kembali Peristiwa Tanjung Priok pada 1984, yang telah melukai hati umat Islam. Pada saat yang sama di tingkat lokal, bermunculan konflik bernuansa agama seperti di Lampung, Maluku, Poso.

Meskipun bisa diperdebatkan, kemunculan isu agama ini memang sarat kepentingan ideologis dan politis. Isu HAM dan agama ini makin mengkristal dalam momentum rekuitmen anggota Komnas HAM, Agustus 2001. Beberapa kelompok Islam menolak nama-nama calon anggota Komnas HAM yang menurut mereka didominasi aktivis LSM dan tidak mewakili kelompok dan kepentingan umat Islam yang justru adalah kelompok mayoritas di negeri ini. Mereka menuntut agar umat Islam direpresentasikan dalam keanggotaan Komnas HAM[9]. Kristalisasi isu agama dalam

---

8 Bagi aktivis perempuan, dilihat dari sisi hak asasi perempuan, RUU itu dinilai mereduksi kepentingan perempuan yang sudah diatur dalam ratifikasi konvensi internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Konvensi tersebut telah dituangkan dalam hukum positif Indonesia, yaitu UU No. 7 tahun 1984. Lihat lebih lanjut penolakan ini dalam Suara Pembaruan, 20 Agustus 1999.

9 Lihat tajuk Republika 22 Agustus 2001 dan Sabili edisi 12 September 2001 yang memuat pendapat beberapa tokoh Islam seperti Dien Syamsudin (Ketua MUI), Badaruddin (Krtua

penegakan hak asasi manusia makin menegas tatkala kelompok Islam garis keras yang menuntut pembubaran Komnas HAM yang mereka nilai tidak serius dalam menangani kasus Tanjung Priok[10]. Mereka bahkan menuntut pembentukan Komnas Islam sebagai tanggapan logis atas kegagalan itu[11].

Sangat bisa jadi dengan membawa isu hak asasi manusia beberapa kelompok Islam dapat memanfaatkan momen politik yang ada dan menjadikannya energi politik yang penting, sehingga tak mengherankan apabila Komnas HAM dicoba untuk diperebutkan karena dianggap sebagai arena strategis dalam pertarungan politik dan ideologis bagi kelompok Islam. Indikasi ini bisa ditangkap dari beberapa kejadian yang mengusung isu HAM dan agama yang di *blow up* oleh beberapa kelompok Islam. Dengan dukungan media yang berafiliasi ke kelompok ini mereka menggelindingkan wacana

---

KAMMI), dan lain-lain.

10 Pada tanggal 23 Juni 2000, berkaitan dengan ketidakpuasan terhadap hasil investigasi KP3 Tanjung Priok, FPI menggelar demonstrasi menutup pembubaran Komnas HAM. Dalam selebaran yang mereka bagikan, FPI menyebut lima "dosa" Komnas HAM sehingga perlu dibubarkan, yakni sianggap diskriminatif terhadp persoalan umat, khiat dalam soal Tanjung Priok, tidak peduli terhadap masalah Maluku dan Poso, menjual negara dalam soal Timor Timur, serta terkontaminasi "virus Moerdani". Selama melakukan demonstrasi, mereka melempari dan merusak kantor Komnas HAM. Yang menrarik untuk diamatai adalah pernyataan pimpinan aksi, Ustadz Buchori, bahwa lembaga penegakkan HAM memang perlu ada namun harus dibentuk oleh DPR. Tetapi menurutnya kalau sudah ada Meneg HAM, sebaiknya Komnas HAM dibubarkan saja (*Kompas Cyber Media,* 23 Juni 2000). Sebelumnya t anggal 20 Juni HMI dan HAMMAS melakukan demonstrasi dan menyatakan ketidakpuasannya atas hasil KP3T yang menangani kasus Tanjung Priok. Mereka juga melakukan perusakan kantor Komnas (*Tempo Interaktif* 20 Juni 2000).

11 Isu tentang Komnas Islam ini misalnya dilontarkan oleh Rizal Fadillah, Sekretaris Badan Koordinasi Umat Islam Jawa Barat. Majalah Sabili yang memuat wawancara ini secara eksplisit juga menyatakan pentingnya Komnas Islam untuk menggantikan Komnas HAM yang dianggap gagal menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang emnyangkut umat Islam (Sabili edisi 12 September 2001).

tentang pentingnya pengaitan isu HAM dengan kepentingan umat Islam[12]. Implikasi penting dari perjuangan untuk mempertukarkan dan memparalelkan isu hak asasi manusia dengan agama adalah munculnya agama sebagai salah satu isu penting yang menjadi "pesaing" isu klasik hak asasi manusia, yakni hak-hak sipil dan politik yang membutuhkan perubahan pola pendekatandan bahkan mungkin penataan kembali lembaga Komnas HAM.

Pada wilayah lain isu *indigenous people* dan hak-hak adat juga menemukan ruang yang lebih luas setelah tahun 1998. Tema ini sebenarnya memang sudah hadir lama ketika dunia internasional menggagas urgensi penghormatan atas hak-hak masyarakat adat. Tahun 1989 *International Labour Organization* (ILO) mengadopsi konvensi 169 tentang Warga asli dan Masyarakat Adat di Negara-negara Merdeka (*Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*). Konvensi ini merupakan pengganti dari Konvensi 107 yang disetujui tahun 1957 tentang Perlindungan dan Integrasi dari Penduduk Pribumi, Masyarakat Adat dan Masyarakat Semi-Adat di Negara-negara Merdeka. Konvensi yang disetujui banyak negara

12 Harian *Republika* dan Majlan *Sabili* nampaknya menjadi media terdepan yang menyuarakan isu tentang HAM dan Islam. Ekspos besar-besaran terhadap rekrutmen anggota Komnas HAM yang hasilnya didominasi kelompok "kiri" dan meminggirkan perwakilan umat Islam sebagai mayoritas di Indonesia terlihat jelas dalam pemberitaan Republika sejak bulan Agustus sampai September 2001. Majalah Sabili edisi 12 September 2001 juga menyediakan ruang khusu untuk membahas masalah itu. Masalah-masalah lain seperti Tanjung Priok, Aceh, Maluku dan Poso juga mendapatkan porsi yang besar di kedua media ini dalam berbagai edisi penerbitannya. Ini nampak sekali bagaimna, misalnya, ketika Republika mengekspos secara besar-besaran kasus keruwetan proses rekrutmen anggota Komnas HAM. Republika dalam beberapa tulisannya sejak akhir bulan Agustus hingga bulan September secara ternag-terangan menggugat dominasi LSM dalam calon anggota Komnas HAM dan menganggap ada konspirasi dari kalangan kiri untuk meminggirkan wakil-wakil Islam.

ini menunjukkan betapa pentingnya bagi negara-negara di dunia menjunjung tinggi hak-hak asasi masyarakat adat. Konvensi 169 ini mengasumsikan dan menyatakan secara tegas adanya hak-hak spesifik dari warga asli (pribumi) dan masyarakat adat untuk hidup secara bebas dan dengan harkat kemanusiaan yang sepenuhnya dihargai (ELSAM dan LBBT, 1999:14).

Keruntuhan kekuasaan yang sentralistis dan otoriter makin membuka wacana yang luas terhadap penyelesaian masalah peminggiran hak-hak adat di masa Orde Baru serta pentingnya penghormatan atas hak-hak adat. Selama Orde Baru pelanggaran atas hak-hak masyarakat adat atas nama pembangunan berlangsung secara masif. Pelanggaran itu berkisar pada perampasan tanah ulayat dan ruang-runag ekspresi ekonomi dan kultural masyarakat adat, seperti hutan, yang melibatkan teror dan kekerasan fisik sebagai sarana-sarana utama pelanggaran. Akibatnya, identitas-identitas budaya dan ruang hidup ekonomi masyarakat adat mengalami penyempitan dan punah. Ketika tanah dan hutan sebagai ruang ekspresi dan sekaligus merupakan basis penting bagi masyarakat adat untuk mengelola kehidupan ekonomi, sosial dan budaya mereka dirampas oleh negara atas nama modernisasi, maka kehilangan identitas menjadi harga-harga wajar yang harus dibayar oleh masyarakat adat.

Munculnya isu hak-hak masyarakat adat dan asli mengungkapkan secara jelas kompleksitas dan kemajemukan wajah pelanggaran hak asasi manusia oleh negara terhadap masyarakat adat dan lokal yang melibatkan baik hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi sosial dan budaya. Kasus-kasus seperti ini banyak terjadi di Kalimantan, Irian Jaya (kini Papua), Sumatra, dan Sulawesi dimana tanah adat dan hutan-hutan masyarakat lokal dirampas secara

paksa oleh negara untuk kepentingan pertambangan, perkebunan, pabrik, dan lain-lain. (ELSAM, 2001). Selama era Orde Baru, isu ini tenggelam sangat dalamm di bawah tekanan labeling politik yang bisa dengan mudah dikembangkan regim seperti, subversi, separatis, menghalangi pembangunan dan kepentingan negara, dam berbagai label lainnya.

Fakta-fakta juga mengungkapkan bahwa masyarakat adat tidak semata-mata harus berhadapan dan menjadi korban dari kebijakan institusi modern seperti negara, birokrasi negara atas nama pembangunan dan kepentingan nasional. Dalam banyak hal mereka juga berhadapan dengan kekuatan modal yang berkolaborasi dengan, dan difasilitasi oleh, negara yang memiliki kepentingan ekonomi melalui eksploitasi atas lingkungan ekonomi serta sosial budaya yang selama ini menjadi basis pijakan masyarakat adat. Hal ini mengakibatkan pengabaian dan bahkan pelanggaran atas hak-hak sosial, ekonomi dan budaya masyarakat adat semakin intensif, dan dikemas dalam format yang sangat sistimatis dan terencana.

Mengendornya sentralisasi dan memudarnya negara, dengannya, menyediakan alasan yang sangat kuat bagi bermunculannya kasus-kasus lama di sekitar hak-hak warga asli dan masyarakat adat. Sementara pada tingkat masyarakat dan juga negara, kesadaran akan pentingnya pemecahan masalah ini muncul sebagai nilai-nilai baru. Hak-hak warga asli dan masyarakat adat telah dilihat sebagai bagian integral dari persoalan promosi, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia secara umum. Dalam Laporan Tahunan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 1999, misalnya, disebutkan bahwa persoalan masyarakat adat yang perlu mendapatkan perhatian serius berkisar pada tiga masalah pokok, yakni:

1. Soal kedaulatan wilayah masyarakat adat dan soal wilayah hukum masyarakat adat.
2. Regulasi yang merugikan masyarakat adat, seperti UU Pokok Agraria.
3. Proses keterlibatan masyarakat adat dalam drafting RUU yang menyangkut kepentingan masyarakat adat.

Di era desentralisasi dimana daerah memiliki kewenangan dan keleluasaan untuk menentukan pilihan-pilihan sosialnya, hak-hak adat telah digunakan oleh banyak otoritas dan juga masyarakat lokal sebagai titik masuk penting bagi perubahan relasi pusat daerah. Banyak daerah yang kini memanfaatkan isu hak-hak adat untuk membangun satu kohesivitas di tingkat lokal, yang sangat dimungkinkan memberi energi politik bagi elit-elit politik daerah untuk mengelola kepentingan ekonomi maupun politiknya. Kasus tuntutan beberapa daerah untuk membentuk propinsi baru dengan argumentasi bahwa daerahnya memiliki karakter budaya dan adat yang berbeda dengan propinsi dimana daerah itu kini berada, menunjukkan betapa isu *indigenous rights* semakin penting dalam wacana politik Indonesia. Beberapa kasus menunjukkan bahwa isu *indigenous rights* dijadikan basis justifikasi bagi elit daerah untuk melakukan 'perlawanan' terhadap pusat[13].

13 Perlawanan daerah terhadap pusat dengan membawa bendera hak-hak adat salah satunya yang paling jelas bisa dilihat dari kasus peminggiran hak-hak masyarakat adat di Papua. Eksplorasi PT Freepot di Papua yang mengganggu eksistensi masyarakat adat disana seperti penggusuran tanah, pencemaran lingkungan, dan lain-lain telah memberikan alasan yang sangat kuat bagi masyarakat lokal dan pemerintah setempat untuk mempersoalkan kembali seluruh bangunan hubungan antara pusat dan daerah. Salah satu respons penting yang muncul dari Jakarta adalah diberikannya status ekonomi khusus bagi Papua yang, sekalipun secara legal sudah disepakati, pada tingkat pelaksanaannya masih belum cukup jauh melangkah.

Menguatnya isu hak-hak warga asli dan masyarakat adat seperti juga dalam hal gender dan agama, memperluas isu di sekitar hak asasi manusia yang sekali lagi, membutuhkan perubahan-perubahan mendasar dalam metode dan perspektif pendekatan, dan bahkan mengharuskan adanya penyesuaian yang serius dalam kelembagaan yang menangani masalah hak-hak asasi manusia.

Sementara itu isu minoritas dan diskrimiasi rasial juga mengedepan[14]. Kasus kerusuhan tahun 1998 di Medan, Jakarta, Solo dan beberapa kota lainnya yang menempatkan etnis Cina sebagai korban menjadi momen penting yang kemudian dimanfaatkan berbagai pihak untuk mewacanakan tentang isu minoritas dan diskriminasi rasial. Kerusuhan yang ada menunjukkan bahwa dalam banyak hak-hak kaum minoritas tidak dijunjung tinggi sebagaimana mestinya. Kerusuhan Mei 1998 telah membawa korban yang cukup besar di kalangan etnis Cina. Pemerkosaan, pembakaran toko-toko, pembunuhan dan penghujatan terhadap etnis Cina terjadi secara luar biasa. Dalam laporan *Asiaweek* disebutkan bahwa sekitar 168 wanita diperkosa (umumnya dari etnis Cina), 40 Mall dan 2.470 toko ludes dimakan api, serta tidak kurang dari 1.119 mobil dibakar

14 Isu diskriminasi rasial di Indonesia dan juga di banyak Negara memiliki akar historis yang panjang. Di masa kolonial Belanda misalnya, penggolongan warganegara didasarkan atas ras: Kulit Putih, Golongan Timur dan Pribumi. Kategori ini juga berkaitan dengan distribusi peran ekonomi. Golongan kedua, khususnya Kelompok Tionghoa yang stereotype nya adalah rajin dan pintar berusaha, diberi hak istimewa berupa lisensi untuk mengelola aktivitas ekonomi penting kala itu seperti Candu. Pribumi dengan stereotype pemalas, tidak ulet dengan sendirinya terkonstruksi sebagai kelompok marjinal. Lebih jauh lihat Lombard, Denys (1996) *Nusa Jawa Silang Budaya*, Jakarta PT Gramedia. Pada perkembangannya golongan kedua ini menjelma menjadi pelaku ekonomi penting dan merupakan kelompok mayoritas di banyak Negara, dan wilayah seperti Asia Tenggara. Untuk yang terakhir lihat Mc Vey, Ruth (1998), *Kaum Kapitalis Asia Tenggara: Patronase Negara dan Rapuhnya Struktur Perusahaan*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.

atau dirusak dan 1.188 orang tewas[15]. Meski korban tidak semuanya adalah etnis Cina, namun isu yang menjadi titik measuk dalam kerusuhan itu adalah anti Cina.

Kecaman dari dalam maupun luar negeri begitu gencar dilakukan terhadap pelanggaran kemanusiaan yang maha serius ini dan secara tipikal menganggap Indonesia tidak mampu memberi perlindungan terhadap hak-hak kaum minoritas dan menghapus diskriminasi. Sementara dari dalam negeri berbagai kelompok masyarakat beserta LSM mengusung isu ini sebagai bagian dari upaya penegakkan hak asasi manusia. Mereka bahkan mendesakkan kepada pemerintah untuk merumuskan UU Anti Diskriminasi[16]. Desakan atas UU ini misalnya dipelopori Solidaritas Nusa Bangsa. Dalam peluncurannya randangan UU Anti Diskriminasi Ester Purba menyatakan[17]:

> "Kerusuhan rasial Mei 98, yang menimbulkan trauma dan ketakutan, justru menimbulkan semangat baru, pemahaman baru, tentang mendesaknya penghapusan diskriminasi rasial. Berbagai organisasi didirikan oleh warga etnis Tionghoa, satu bukti meningkatnya kesadaran untuk belajar berdemokrasi. Kami percaya bahwa ini adalah tanda yang sangat positif sebagai permulaan langkah menuju

15 Lihat dalam http://www.geocities.com/CapitolHill/4120/kesaksian.html.

16 Pasca kerusuhan Mei banyak dilakukan aksi menentang kekerasan rasial dan diskriminasi. Berbagai LSM mendesak negara untuk menghapus diskriminasi terhadap minoritas. Aksi ini dilakukan misalnya oleh 43 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tergabung dalam Forum Aksi 21 Maret 2001 Mereka menggelar unjuk rasa menentang rasialisme, xenophobia, dan intoleransi di depan Istana Merdeka. Dalam aksi tersebut, ke-43 LSM menyampaikan pernyataan sikap yang berisi 15 tuntutan, antara lain mendesak negara, pemerintah dan DPR/MPR, menghapus semua peraturan perundangan yang diskriminatif berdasar ras, etnis, agama, gender, golongan politik, dan ideologi.

17 Orasi Ester Purba dalam peluncuran Rancangan Undang-Undang Anti Diskriminasi, 5 Agustus 1999.

penghapusan rasialisme di negeri ini. ....Rancangan Undang-undang Anti Diskriminasi Ras dan Etnis ini kami susun dengan kesadaran itu dalam pikiran kami. Kami sadar sepenuh-penuhnya bahwa undang-undang ini tak akan pernah menjadi kenyataan jika panggung kenegaraan dan kebangsaan Indonesia belum lagi dibersihkan dari sistem politik yang rasis. Namun demikian, kami tahu bahwa harus ada yang mulai. Harus ada konsep yang kuat mengenai Indonesia tanpa diskriminasi ras dan etnis. Kami sungguh berharap bahwa Rancangan Undang-Undang ini dapat menjadi platform bersama, tujuan bersama untuk diperdebatkan dan diperjuangan di masa mendatang".

Komnas HAM sendiri mencoba menggulirkan isu diskriminasi dan soal minoritas dalam upayanya mempromosikan hak asasi manusia. Meski belum terdengar gaungnya, setidaknya soal diskriminasi atas minoritas ini sudah dicoba untuk digagas ke permukaan. Seperti yang dinyatakan H.S. Dillon bahwa soal minoritas merupakan wacana yang perlu dikembangkan secara luas setelah pada masa Orde Baru dipinggirkan. Isu ini sudah mulai dikembangkan Komnas HAM[18].

Tak kalah pentingnya, isu pengungsian juga mendapat perhatian penting dalam konteks hak asasi manusia. Kegagalan negara dalam menangani konflik ternyata diikuti juga kegagalan negara dalam menangani masalah pengungsian. Konflik yang tak terselesaikan ini mengakibatkan ketercerabutan kelompok orang dari tempat tinggal maupun usahanya, yang dalam terminologi internasional disebut *internally displaced persons*. Kelompok-kelompok ini meninggalkan rumahnya secara mendadak atau tanpa diperkirakan sebelumnya sebagai akibat dari konflik bersenjata, konflik internal (suku,

18 Wawancara dengan H.S. Dillon, 24 November 2001.

agama, aliran politik, dan lain-lain) atau akibat terjadinya kekerasan sistematis atau bencana kemanusiaan akibat tindakan-tindakan orang-orang tertentu tapi mereka tetap dalam wilayah negaranya. Pengertian ini mencakup baik orang-orang yang meninggalkan rumahnya untuk pindah ke tempat lain, maupun mereka yang meninggalkan rumahnya tetapi tidak bisa keluar dari area konflik (ELSAM, 2001:16).

Dalam konflik politik yang menyebabkan terjadinya pengungsian di Timor Timur (kini menjadi negara merdeka dengan nama Timor Lorosae), Aceh, Maluku, dan Kalimantan, negara dinilai tidak memberikan perhatian yang serius untuk menangani soal ini. Dari dalam negeri kecaman muncul dari berbagai kelompok masyarakat yang melihat nasib pengungsi yang ditelantarkan dan tidak memenuhi kebutuhan sanitasi, nutrisi, keamanan, dan lain-lain. Kasus penolakan beberapa pemerintahan daerah untuk menerima pengungsi yang berasal dari daerah konflik menggambarkan betapa negara tak memiliki *sense* atas masalah ini. Kasus-kasus penolakan pengungsi Aceh, Papua (Sorong) yang menolak pengungsi Maluku dan Sambas, dan lain-lain (ELSAM, 2001).

Isu pengungsi ini makin mengemuka ketika dunia internasional ikut melibatkan diri dengan mendesak pemerintah Indonesia untuk menyelesaikan masalah pengungsian ini baik yang berasal dari dalam negeri maupun negara lain. Ini menunjukkan betapa isu pengungsi sebenarnya mendapatkan porsi yang cukup besar di mata internasional. Isu ini makin bergema ketika terjadi pembunuhan atas pekerja UNHCR di Atambua tahun 2010, dimana dunia internasional mengecam keras Indonesia yang dianggap tak bisa menjamin keamanan di wilayah pengungsian. Bahkan AS sempat

mengancam pemerintah Indonesia kalau masalah ini tak diselesaikan. Dalam siaran persnya, Menteri Pertahanan AS, William Cohen menyatakan:

> ...masyarakat internasional, termasuk A.S., telah menyumbangkan jutaan dolar untuk menolong para pengungsi di Tior Barat. Dan A.S. sudah berulangkali menawarkan bantuan untuk menanggung biaya, termasuk biaya pemulangan pengungsi yang ingin kembali ke Yimor Timur dan pemindahan mereka yang ingin tetap di Indonesia. Tetapi pembunuhan atas staf Komisioner Urusan Pengungsi PBB (UNHCR) secara menyakitkan menunjukkan bahwa tak ada program pemulangan atau transmigrasi bisa berjalan sebelum keamanan dipulihkan dan kaum milisi dibubarkan. Kegagalan untuk melakukan hal ini akan membawa konsekuensi pada hubungan Jakarta dengan masyarakat internasional dan dapat mengganggu kelanjutan bantuan ekonomi bagi Indonesia[19].

Urgensi isu pengungsi dalam penegakkan HAM baik pada level nasional maupun global bisa dilihat dari desakan berbagai pihak di dalam negeri terhadap pemerintah untuk meratifikasi Konvensi PBB tahun 1951 tentang Pengungsi. Argumen yang mengedepan adalah kalau pemerintah konsisten dengan konstitusi seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 45 maka pemerintah harus secara tegas menyatakan niatnya ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Seperti yang ditegaskan Enny Soeprapto, ratifikasi konvensi tentang pengungsi bisa menjadi penegasan komitmen Indonesia di tataran internasional untuk memajukan HAM, mewujudkan solidaritas

19 Siaran Pers Kedutaan Besar AS, 18 September 2000, Pernyataan Menteri Pertahanan AS Willian S. Cohen.

internasional dalam masalah kemanusiaan, dan menyumbang upaya pembinaan perdamaian internasional[20].

Isu lain yang juga berkembang dalam masa transisi adalah isu hak-hak anak. Masalah perlindungan hak-hak anak sendiri baru menjadi perhatian masyarakat Indonesia pada kurun waktu tahun 90-an, setelah secara intensif berbagai bentuk kejahatan dan eksploitasi terhadap pekerja anak (*child labour*) di Indonesia di angkat ke permukaan oleh berbagai NGO. Fenomena inipun muncul pula di berbagai kawasan Asia lainnya, seperti Thailand, Vietnam, dan Filipina, sehingga dengan cepat isu ini menjadi isu regional bahkan global yang memberikan inspirasi kepada masyarakat dunia tentang urgensi pemecahan masalah ini.

Lahirnya perhatian internasional terhadap isu anak merupaan sebuah perlawanan (*opposition power*) terhadap kekuasaan negara yang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi[21]. Isu hak-hak anak dijadikan sebagai salah satu energi untuk mewujudkan *civil society* yang kuat melalui pemberdayaan dan perlindungan kelompok marginal. Bagi beberapa kalangan yang peduli dengan masalah ini, anak-anak dipandang sebagai kelompok yang paling rentan terhadap kekerasan dan eksploitasi. Ini menjadi logis manakala kesempatan untuk tumbuh dan berkembang dengan baik sangat bergantung pada orang dewasa yang lebih memiliki kekuasaan.

---

20 *Kompas* Selasa, 25 September 2001.

21 Isu pekerja di bawah unur yang dipekerjakan oleh pabrik, jermal dengan kondisi yang amat memilukan, juga pelecehan seksual terhadap terhadap anak yang dilakukan orang dewasa adalah kasus yang menjadi dasar makin meningkatnya perhatian publik pada isu perlindungan anak ini pada awal 1995-1996.

Hasil penelitian yang dilakukan Komnas Anak menyebutkan 70% orang tua di Indonesia telah melanggar hak-hak anak. Pelanggaran ini terus dilanggengkan oleh kultur yang lama hidup di masyarakat. Seperti diungkap Seto Mulyadi, Ketua Komnas Anak, pelanggaran hak-hak anak yang terjadi di wilayah domestik antara lain berupa berkata-kata keras, mencubit, membentak, dan mempekerjakan[22]. Perlakuan keras itu tidak hanya berupa perlakuan keras secara fisik, tetapi juga perlakuan kasar secara psikis.

Persoalan hak anak makin pelik setelah Indonesia dihantam badai krisis. Momen ini membuka peluang bagi para aktivis yang peduli soal hak-hak anak untuk lebih vokal lagi mengumandangkan isu perlindungan atas hak-hak anak. Krisis multi dimensional, terutama ekonomi, telah membawa implikasi yang lebih besar terhadap keteringgiran anak dibanding waktu sebelumnya[23]. Bertambahnya jumlah pekerja anak, anak jalanan, pendidikan yang rendah adalah contoh-contoh kasus dimana negara dianggap gagal menangani kasus ini. Belum lagi diabaikannya hak-hak anak di dalam wilayah konflik.

Rendahnya kehirauan negara atas nasib anak-anak tak pelak lagi mendorong berbagai pihak yang *concern* terhadap masalah ini untuk melakukan desakan pada negara untuk melakukan perubahan kebijakan. Negara dianggap belum menunjukkan langkah serius untuk mengatasi pelanggaran hak-hak anak. Ini misalnya terlihat

---

22 *Media Indonesia*, 2 April 2002

23 Semenjak krisis ekonomi melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997, jumlah pekerja anak diperkirakan melonjak drastis. Berdasarkan perkiraan BPS pada tahun 2000 sudah terdapat sekitar 2,1 juta tenaga anak yang dipekerjakan dan sebagian besar adalah anak perempuan. Jumlah tersebut belum termasuk anak di bawah 10 tahun (Data diambil dari Majalan *SEMAI*, edisi X Mei 2001).

dari meningkatnya jumlah pekerja anak seiring dengan semakin bertanya beban ekonomi masyarakat yang menjadi orang tua mereka. Bahkan dalam masa otonomi daerah tak satupun Peraturan Daerah yang terbit untuk melindungi para pekerja anak tersebut[24]. Meski telah ada undang-undang yang merupakan ratifikasi dari Konvensi ILO No. 182 tentang pemberantasan pekerjaan-pekerjaan terburuk bagi anak, ternyata undang-undang ini tak dijalankan secara efektif. Ratifikasi telah dilakukan, tetapi keterbatasan kemampuan dan kemauan negara untuk menerapkannya, menyebabkan posisi anak tetap lemah. Akibatnya, tidak bisa dihindari kesan inkonsistensi negara dalam upaya penegakkan hak-hak anak, muncul sebagai pegunjingan publik. Apabila konvensi hak anak tersebut tidak dijalankan maka sebenarnya Indonesia bisa mendapatkan sanksi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Bagi sejumlah aktivis persoalan ini bukan semata-mata persoalan ketidak-mampuan negara untuk menegakkan aturan main, tapi memiliki akar yang lebih dalam. Ini misalnya dinyatakan oleh Nursyahbani Katjasungkana yang menyatakan bahwa negara merupakan pelaku pelanggaran hak terhadap anak dengan membiarkan banyak pelanggaran (*guilty by omission*) hak anak oleh orang tua dan orang dewasa lainnya serta tidak dirumuskannya program dan kebijakan yang jelas serta anggaran yang sesuai dengan kebutuhan riil anak[25].

Perluasan spektrum isu-isu hak asasi manusia seperti yang telah diurai melahirkan paradoks. Di satu sisi hal ini mengungkapkan

---

24 Majalah *SEMAI*, edisi X Mei 2001.

25 Nursyahbani Katjasungkana, "*Jaminan dan Perlindungan Hak Anak dalam Hukum dan Kenyataan*", dalam SEMAI edisi XI Juni 2001.

semakin komprehensifnya pemahaman dan kepedulian terhadap masalah hak-hak asasi di Indonesia, tapi di sisi yang lain pemajemukan isu yang ada memberikan alasan sangat kuat bagi terjadi segmentasi dan sekaligus persaingan di antara aneka *concern* yang berbeda di atas. Seperti yang akan dibicarakan lebih lanjut dalam ekspresi kelembagaannya, pemajemukan isu hak asasi manusia untuk sebagian telah berujung pada terjadinya fragmentasi antar institusi dan perspektif dalam menangani dan melihat hak asasi manusia dimana Komnas HAM hadir sebagai "hanya" salah satunya. Komnas HAM bertukar wajah dari sebuah institusi yang secara legal menggenggam monopoli dan secara sosial mendapatkan legitimasi publik dalam hal promosi, perlindungan dan penegakan hak asasi di Indonesia, menjadi hanya salah satu institusi di tengah-tengah belantara lembaga yang tumbuh kemudian atau yang merupakan konversi dari institusi dengan hakekat dan perhatian yang berbeda di masa lalu.

Tantangan bagi Komnas HAM semakin kompleks dan berat karena pemajemukan isu hak asasi manusia dengan segala implikasi seperti yang digambarkan di atas juga diikuti oleh terjadinya pemajemukan isu yang menjadi perhatian publik domestik dan internasional. Isu-isu seperti demiliterisasi, desentralisasi, *civil society*, demokrasi dan *good governance*, muncul secara kuat antara tahun 1998-2001 yang dalam banyak hal menjadi kompetitor yang sangat serius dilihat dari sudut perhatian publik. Kemunculan isu-isu baru di atas di satu sisi mendorong terjadinya pengayaan pemahaman mengenai aneka dimensi dan konteks makro isu hak asasi manusia, tetapi di sisi lain menggerus isu hak asasi manusia untuk kadang-kadang hadir sebagai sampiran dari aneka isu baru yang ada. Hak-

hak asasi manusia sebagai pusat gravitasi dari aneka isu sosial-politik, bahkan ekonomi, antara tahun 1998-2001 mengalami kemerosotan populatitas dibanding dengan isu di sekitar otonomi daerah dan demokratisasi di sepanjang tahun 2001. Perhatian dunia internasionalpun tampaknya lebih banyak di arahkan pada isu-isu baru yang ada. Hal ini terungkap antara lain dari masifnya ekspose aktivitas-aktivitas yang disponsori lembaga-lembaga donor internasional yang berkaitan dengan isu desentralisasi dan otonomi daerah, *voters education*, demiliterisasi, dan masih banyal lainnya. Isu di sekitar hak asasi manusia praktis didominasi oleh kasus-kasus panas seperti pelanggaran hak-hak asasi di Timor Timur dan lebih menggambarkan posisi politik luar negeri. Data komparasi mengenai bantuan lembaga internasional teerhadap Komnas HAM dan isu-isu yang berkaitan dengan HAM antara tahun 1993-1998 dan 1998-2001 memang tidak dimiliki oleh penulis. Akan tetapi, pada tingkat wacana publik tidak bisa dihindari kesan bahwa *concern* internasional atas Komnas HAM dan isu hak asasi manusia mengalami penyusutan yang cukup berarti.

Perubahan-perubahan di atas berakibat pada perluasan spektrum isu hak asasi manusia dan bahkan menjadikan isu hak asasi manusia itu sendiri sebagai bagian dari konteks besar demokrasi. Komnas HAM sebagai institusi yang memegang dasar legal dalam menjalankan fungsi promosi, perlindungan dan penegakkan hak asasi manusia dituntut mampu merespon pemajemukan isu hak asasi manusia. Ia juga dituntut memliki kapasitas kelembagaan dan melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam kebijakan agar dapat meresponsnya secara wajar. Tapi justru di sini persoalan utama

Komnas HAM baik kemampuan kelembagaan maupun kebijakan tidak mengalami pergeseran secara berarti.

Desain kelembagaan termsuk mekanisme kerja dan kebijakan yang dihasilkan tetap mengandaikan isu HAM sebagai titik rujukan dari aneka isu lainnya. Dengannya, menjadi logis jika Komnas HAM dalam perjalanan anatar tahun 1998-2001 tampak tertatih di belakang, tertinggal oleh kecepatan gerak institusi lainnya. Hasil nyata yang dituai dari proses ini adalah kemerosotan secara sistematis reputasi publik yang demikian tingginya di masa lalu. Sekalipun belum sampai pada titik yang memusnahkan, kecenderungan publik, termasuk publik internasional yang mulai mempersoalkan relevansi Komnas HAM perlu mendapatkan perhatian serius. Karena jika tidak, sekali lagi, Komnas HAM akan dengan cepat berakhir dalam sejarah.

B. Pemekaran Aktor Pelanggar HAM

Sebagai mana telah diungkap di atas, selain membawa implikasi pada format negara dan masyarakat ternyata perubahan politik yang ada membawa implikasi pada pemekaran isu hak asasi manusia yang ditunjukkan dengan mengemukanya dimensi-dimensi "baru" hak asasi manusia. Namun perubahan politik antara tahun 1998-2001 tidak hanya berakhir si situ. Perubahan politik yang berlangsung juga bermuara pada perluasan aktor dalam pelanggaran hak asasi manusia. Di era generasi pertama Komnas HAM (1993-1998), pelanggar hak asasi manusia berpusat pada aktor-aktor yang berada dalam kategori yang sama, yakni negara. Antara tahun 1998-2001, dan bisa dipastikan akan terus berlangsung dalam waktu yang panjang ke depan, pelanggar HAM oleh aktor-aktor *non-negara*

bukan saja muncul secara sporadik tapi juga akan mengalami intensifikasi dan perluasan wilayah rambahan yang sangat luar biasa. Pelanggaran yang melibatkan pemilik modal dan oleh kelompok-kelompok berbasis identitas komunal atau primordial mayoritas muncul diberbagai daerah. Fenomena ini didemonstrasikan secara mencolok mata dalam kasus konflik Maluku Utara, Ambon, Poso, Kalbar, Sampit, dan masih banyak daerah lainnya dalam skala dan daya rusak yang lebih kecil. Problem ini dalam beberapa hal memang bisa dilihat sebagai akibat dari pelemahan kapasitas represif negara. Tapi sekaligus menggambarkan munculnya fenomena baru, yakni pemajemukan aktor-aktor pelanggar hak asasi manusia yang melampau batas-batas tradisional dalam skema pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia, yakni negara.

Kemunculan aktor-aktor baru pelanggar hak asasi manusia ini semakin kompleks, karena sedemikian luasnya variasi yang tidak bisa dengan mudah diidentifikasi melalui kategori-kategori sosial semisal, suku ataupun agama. Variasi pelanggar hak asasi manusia itu bisa dilihat dari beberapa kasus yang mencuat ke publik. Kerusuhan Mei 1998 dan juga kasus Timor Timur pasca jajak pendapat adalah terbaik untuk menggambarkan varian aktor pelanggar HAM dimana negara atau bagian-bagian negara yang tak terjangkau politik resmi negara memanfaatkan masyarakat untuk melanggar HAM kelompok masyarakat lainnya. Dalam kerusuhan Mei 1998, sekalipun pembuktiannya hampir mustahil, muncul keyakinan publik bahwa beberapa kelompok dalam kekuasaan negara mengorganisir preman dan orang-orang bayaran untuk menyulut kekacauan berupa pembakaran, pemerkosaan, dan pembunuh terhadap beberapa

kelompok dalam masyarakat seperti kaum miskin dan etnis Cina[26]. Dalam laporan Tim Gabungan Pencari Fakta Kerusuhan Mei 1998 misalnya dinyatakan bahwa terdapat keterikatan yang erat antara aktor di lapangan dengan elit-elit politik baik sipil maupun militer. TGPF melaporkan[27]:

> *"According to findings from the field investigation, there were many people that played role at all levels, either as active crowd or as provocators to take advantage from the riot for themselves or for their groups. This conclusion is to emphasize that there was an involvement of many parties, from local criminal, political and mass organization, to some members of the Indonesian Army, which were out of control at the time of riot. They took advantage not only from their deliberate effort in using the riot but also by doing nothing. In this context, The Indonesian Army has not done enough to stop the riot, although they have the responsibility to do so. On the other side, the community has not yet been able to take part in stopping the riot."*

Dalam kerusuhan Timor Timur, kelompok milisi Timor Timur pro integrasi yang oleh banyak pihak, termasuk dunia internasional diyakini diorganisir oleh beberapa kelompok dalam kekuasaan negara membumi-hanguskan Timtim dan melakukan kekerasan terhadap masyarakat Timor Timur lainnya. Dalam Laporan Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur, Komnas HAM menyatakan bahwa ada keterkaitan yang erat antara aparat TNI, Polri serta birokrasi sipil dan milisi. Menurut laporan itu kekerasan

---

26 Dalam investigasi *Asiaweek* dipaparkan bahwa Kelompok Prabowo mengorganisir kerusuhan di Jakarta dalam rangka meraih kekuasaan politik dari tangan Soeharto yang waktu itu dalam posisi terjepit. Kelompok ini dikatakan telah mengorganisisr para preman dari Lampung, Sumatera Selatan dan Timtim untuk melakukan kerusuhan. Lihat laporn *Asiaweek* di *http://www.geocities.com/CapitolHill/4120/kesaksian.html*.

27 Executive Summary of Final Report The Join Fact-Finding Team (TGPF) On May 13-15, 1998.

di Timor Timur pasca jajak pendapat bukan diakibatkan oleh perang saudara melainkan suatu tindakan kekerasan yang sistematis yang melibatkan kolaborasi sejumlah simpul aktor di atas. Dalam laporan Komnas HAM tersebut ditegaskan, telah terungkap adanya operasi-operasi bersama yang telah dilakukan oleh kelompok-kelompok itu. Secara spesifik, keterkaitan antara kelompok kekuasaan dalam negara yang memanfaatkan masyarakat untuk melanggar HAM masyarakat lainnya di Timor Timur terlihat dalam kasus penyerangan terhadap warga yang mengungsi. Komnas HAM melaporkan[28]:

> "Pada tanggal 6 September sekitar pukul 14.30 terjadi penyerangan terhadap warga yang mengungsi di Kompleks Gereja Suai oleh milisi Laskar Merah Putih, Mahidi, aparat TNI dan Polisi. Penyerangan tersebut dipimpin langsung oleh Bupati Covalima, Herman Sediono dan Danramil Suai, Lettu Sugito. Setelah sebelumnya mereka mengancam akan membunuh semua pastor dan para pengungsi laki-laki maupun perempuan. Pada saat itu lebih kurang 100 orang pengungsi yang berada dalam gereka sedangkan di luar tak terhitung jumlahnya. Pastor Hilario ditembak di bagian dada sebanyak satu kali dan jenasahnya diinjak oleh Igidio Manek salah seorang anggota milisi Laksaur. Sedangkan Pastor Franscici mati ditikam dan dipotong oleh Americo yang juga anggota Laksaur. Saksi lainnya, Domingas dos Santos, menyaksikan Pastor Dewanto dibunuh di gereja lama. Pada saat penyerangan, Polisi, Brimob Kontingen Loro Sae dan aparat TNI berada d i luar pagar menembaki pengungsi yang berupaya melarikan diri keluar dari kompleks gereja. Diperkirakan paling sedikit 50 orang terbunuh dalam peristiwa tersebut."

Variasi lain dari aktor pelanggar hak-hak asasi adalah pelanggaran hak asasi manusia yang sepenuhnya melibatkan

28 Lihat Ringkasan eksekutif Laporan Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur.

kelompok-kelompok dalam masyarakat. Meski bisa dilacak lebih jauh bahwa pelanggaran-pelanggaran ini sangat dipengaruhi dan berakar dari kebijakannegara yang tidak tepat, akan tetapi secara langsung yang melakukan pelanggaran di lapangan adalah anggota masyarakat. Contoh yang paling menonjol adalah kasus Sambas dan Sampit. Kasus yang melibatkan benturan di antara dua etnis yaitu Dayak dan Madura bisa menggambarkan situasu di mana masyarakatpun bisa melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang tak kalah mengerikannya, bahkan dilihat dari standar kemanusiaan jauh lebih mengerikan, dibandingkan dengan pelanggaran HAM yang dilakukan negara. Dalam kerusuhan etnis di Sampit tersebut ditengarai bahwa kejadian tersebut telah dilakukan secara terencana oleh beberapa kelompok etnis[29].

Varian perluasan aktor pelanggar hak asasi manusia juga ditunjukkan melalui fenomena pemanfaatan aparat negara oleh kelompok dalam masyarakat untuk melanggar HAM kelompok masyarakat yang lainnya. Kasus ini bisa dilihat dalam konflik sosial yang terjadi di Ambon. Konflik yang membawa agama sebagai bendera dan identitas kelompok sosial masyarakat ini memiliki akar yang dalam dan sebab-sebab yang sangat kompleks.

---

29 Laporan *Tempo Interaktif* 8 Maret 2001 yang mendapat data dari Ditintel Polda Kateng antara 18 Februari sampai 6 Maret 2001, sebanyak 1192 buah rumah dibakar, 749 dirusak, 16 buah roda empat, 43 roda dua, dan 114 buah becak dirusak massa. Korban meninggal sejumlah 371 orang dan 27 orang luka berat. Hingga hari ini, baik fakta-fakta disekitar kerusuhan ini masih sangat kabur dan kesimpulan-kesimpulan yang final belum bisa diambil. Tetapi, dalam keterangan Polisi dikatakan bahwa tiga orang provokator kerusuhan Sampit yang diperiksa di Mabes Polri mengakui penyerangan warga Dayak terhadap suku Madura di Sampit dan sekitarnya itu telah disiapkan beberapa hari sebelumnya. Sebelum melakukan penyerangan pada Minggu tanggal 18 Februari 2001 pukul 01.00 WITA, warga Dayak dan non-Madura telah mengadakan pertemuan sebanyak 11 kali.

Di satu sisi pelanggaran hak asasi manusia yang berlangsung bisa dialamatkan pada negara sebagai pelaku penting pelanggaran hak asasi manusia justru karena kegagalannya dalam menjamin hak-hak warga dan ketakberdayaan terhadap konflik yang berlarut-larut. Tetapi di sisi lain fakta-fakta dari lapangan mengungkapkan secara gamblang isu perbedaan agama memiliki daya seduksi yang luar biasa yang menyebabkan aparat negara yang dididik dalam tradisi nasionalis dan diandaikan dapat bertindak melampau batas-batas kepentingan kelompok agama dan sukunya, bisa dengan mudah menjadi bagian dari persekongkolan kelompok masyarakat untuk melanggar HAM bahkan yang paling dasar, yakni hak untuk hidup dari kelompok lain, dan sebaliknya. Kasus Ambon memaparkan fenomena ini samar-samar. Tuduhan dari kedua belah kelompok yang bertikai bahwa aparat keamanan berpihak di salah satu pihak, bukanlah kabar yang tanpa sebab.

Variasi perluasan aktor ini juga ditunjukkan dengan makin menguatnya peran modal, terutama yang terorganisir dalam bentuk *Multi National Corporations* ataupun *Trans National Corporations* dalam mempengaruhi kebijakan negara dan mendikte arah perekonomian Indonesia. Pelanggaran yang mengekori menguatnya peran modal ini memiliki corak yang sangat spesifik, yakni pelanggaran atas hak-hak masyarakat lokal dan masyarakat adat (ECOSOC). Sekalipun bukan merupakan fenomena yang sama sekali baru, seperti yang ditunjukan oleh sengketa antara Freeport dan masyarakat lokal, misalnya, kasus-kasus pelanggaran hak-hak ECOSOC mengemuka secara dramatis dalam beberapa tahun terakhir yang antara lain diekspresikan dalam bentuk konflik antara masyarakat dengan TNCs dan menggunakan negara sebagai

tameng. Dan Negara yang memfasilitasi TNCs, karena kepentingan penguatan basis materialnya, tidak jarang melakukan pelanggaran HAM terhadap masyarakat. Ini bisa dilihat dari kasus-kasus perburuhan, dan penggusuran lahan rakyat untuk kepentingan modal. Globalisasi dan isu pasar bebas yang deras bergulir dalam beberapa tahun terakhir ini menjadi konteks tersendiri bagi bagi semakin mengedepannya persoalan ini.

Penggambaran yang baik mengenai varian aktor pelanggar HAM ini dapat ditemukan dalam pengalaman konflik antara suku Amungme yang didukung masyarakat pecinta lingkungan dengan PT Freeport. Tanpa harus masuk kepada detail, kasus ini menjadi salah satu contoh klasik yang bisa menjelaskan peran utama TNCs sebagai aktor penting pelanggar HAM. Dalam kasus ini PT Freeport melakukan pembuangan limbah besar-besaran di Lembah Wanagon dan Lembah Cartenz yang berakibat pada rusaknya struktur lingkungan sekitarnya. Implikasinya kehidupan sosial masyarakat di sekitarnya yang sepenuhnya bergantung pada alam menjadi terganggu. Freeport dianggap sengaja melalaikan persoalan ini dan dianggap telah melanggar hak-hak masyarakat di sekitar lembah untuk mengembangkan eksistensi sosial, ekonomi dan kultur mereka. Pembuangan limbah tersebut bisa dilihat sebagai pelanggaran terhadap hukum yang ada serta HAM. Walhi, misalnya, kemudian mendesak pada pemerintah untuk menyelesaikan persoalan ini karena menilai pembuangan limbah tersebut telah mengancam kehidupan masyarakat Irian[30].

30 *Tempo Interaktif*, 15 Mei 2000.

Kasus lain yang bisa menunjukkan perluasan aktor pelanggar HAM yang dilakukan oleh TNCs adalah pelanggaran hak-hak buruh di pabrik. Fenomena ini, sekali lagi, bukan suatu hal yang baru dan banyak sitemui di masa Orde Baru. Namun yang ingin ditegaskan adalah bahwa menguatnya posisi tawar TNCs dalam masa ketika negara membutuhkan basis material yang besar untuk pertumbuhan ekonomi, membuka peluang bagi TNCs untuk meminggirkan hak-hak buruh semakin jauh lagi. Kasus seperti upah rendah, represi pabrik terhadap aktivitas organisasi buruh, pengawasan ketat, pelecehan seksual serta peminggiran hak-hak buruh perempuan telah menjadi gambaran riil di sektor perburuhan.

Sebagai sebuah institusi yang bertanggung-jawab atas persoalan hak asasi manusia di Indonesia, Komnas HAM dirancang untuk menjawab terutama pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh negara atau aktor-aktor yang berada dalam kerangka negara. Akibatnya, pemajemukan aktor pelanggar hak asasi manusia yang mengemuka secara dramatis dalam beberapa tahun terakhir, praktis berada di luar kemampuan kelembagaan Komnas HAM untuk ikut menyelesaikannya, kecuali dalam bentuk himbauan yang lebih mengekspresikan posisi moralitas anggota Komnas HAM ketimbang ekspresi dari sebuah fungsi kelembagaan. Kenyataan ini menjadi energi negatif lainnya yang semakin menelenggamkan citra publik, dan sekaligus *performance*, Komnas HAM dalam tahun 1998-2001.

C. Perluasan Aktivis HAM dan Tuntutan terhadap Komnas HAM

Makin kompleksnya perubahan politik serta problem penegakkan HAM di Indonesia memunculkan harapan dan tuntutan

di kalangan masyarakat luas terhadap magnitude peran yang makin nyata dalam pengeakkan HAM yang ditempatkan sebagai lembaga yang mennangani HAM mendapat sorotan tajam dalam soal ini. Pada konteks yang lebih khusus Komnas HAM tidak lagi diminta untuk semata-mata berteriak mengembangkan wacana, namun juga diharuskan untuk lebih konkrit menindaklanjuti penyelesaian pelanggaran HAM ynag terjadi. Dalam kerumitan problematika baik sebagai akibat dari perluasan dan pendalaman isu maupun sebagai akibat dari pemajemukan aktor pelanggar, Komnas HAM dipaksa untuk meninjau kembali posisi kelembagaan, kebijakan, metode kerja, pendekatan, dan masih banyak lagi.

Antara tahun 1993-1998 publik selalu berpaling pada Komnas HAM ketika membincangkan pelanggaran hak asasi manusia. Namun kini Komnas HAM tidak sendirian, kalau tidak dikatakan semakin digeser posisinya, dalam upaya penegakkan hak asasi manusia. Kini muncul kompetitor-kompetitor yang juga mengklaim memiliki mandat sosial bagi penegakkan hak asasi manusia. DPR memiliki Pansus, pemerintah dengan Kementerian Kehakiman Perundang-Undangan dan HAM memiliki Direktur Jendral tersendiri untuk ini. Sementara pada hampir semua tingkatan pemerintahan, institusi sejenis telah dikreasikan dalam birokrasi pemerintahan. Pada level masyarakat, LSM yang memfokuskan diri pada isu hak asasi manusia bukan saja menjamur tapi secara efektif telah melibatkan diri dalam melakukan advokasi. Lembaga-lembaga sejenis itu bahkan dalam banyak hal mampu menyaingi kerja-kerja yang selama ini dilakukan dan menjadi *core competence* dari Komnas HAM.

Kehadiran beragam institusi dengan klaim sebagai pemegang otoritas sosial dalam isu hak asasi manusia di atas, langsung atau

tidak, telah menempatkan isu kelembagaan Komnas HAM pada pusat perdebatan. Pergeseran *magnitude* isu kelembagaan Komnas HAM bisa dilihat dari berkembangnya masalah yang berkaitan dengan peran dan kewenangannya[31]. Pada era formatif Komnas HAM 1993-1998 independensi, pluralisme, kewenangan, fungsi bukan merupakan persoalan penting dalam *performance* Komnas HAM. Dalam lingkungan dimana otoritarianisme bekerja dengan hebat, orang lebih melihat *output* yang dihasilkan Komnas HAM dalam konteks 'perlawanan' terhadap negara.situasi ini berubah drastis seirimg dengan menguapnya tata otoriter dan mengedepannya fragmentasi masyarakat serta negara yang menandai politik Indonesia antara tahun 1998-2001. Ideologi dan kepentingan politik hadir sebagai alasan yang menyebabkan independensi, pluralisme serta kewenangan menjadi titik-titik sengketa penting baik pada level masyarakt, negara maupun dalam diri Komnas HAM. Isu-isu diatas menjasi titik masuk penying dalam rangka pertarungan politik-ideologi, terlepas dari adanya kenyataan obyektif bahwa persoalan itu menjadi poin penting penegakkan hak asasi manusia.

Posisi strategis Komnas HAM dalam proses penegakkan hak asasi manusia di Indoneisa, menjadikannya sebagai target sekaligus arena dari pergulatan-pergulatan kepentingan berbagai kelompok yang secara obyektif diungkapkan dalam bentuk desakan untuk melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam tata kelembagaannya yang

31 Isu tentang kelembagaan Komnas HAM mengemuka lagi setelah Undang-undang 39/19991 tentenag HAM disahkan. Dengan adanya UU tersebut Komnas HAM dituntut agar bisas menjalankan misi dan tugas barunya. Ini misalnya ditegakan oleh beberapa aktivis LSM yang diwawancarai tim peneliti. Munir dan Wardah Hafidz dalam wawancara masing-masing pada 21 dan 22 November 2001 misalnya berpendapat bahwa dalam arus perubahan saat ini mau tak mau Komnas HAM mesti melakukan redefinisi fungsi dan perannya.

dianggap sudah tidak lagi relevan dalam konteks perubahan politik yang ada. Perubahan yang ada dibayangkan memiliki kapasitas ganda, yakni mampu menyerap kepentingan-kepentingam ideologi-politik yang bertebaran di arena politik Indonesia dan sekaligus mampu mendorong redefinisi kelembagaan Komnas HAM ke arah yang memungkinkan penegakkan hak asasi manusia bisa dilakukan lebih baik. ini terlihat dari munculnya gagasan tentang pluralisme yang diandaikan bisa menjadi payung argumen bagi akomodasi terhadap politik aliran. Sengketa di antara dua harapan di atas, menjadi salah satu karakter pokok lingkungan sosial-politik yang mengitari Komnas HAM antara 1998-2001. Hampir bisa dipastikan rekonsiliasi antara kedua harapan di atas akan merupakan pekerjaan sia-sia. Tetapi, dalam beberapa tahun kedepan keduanya akan tetap menjadi pusat sengketa penting yang akan menentukan wajah akhir dari Komnas HAM.

Harapan yang kedua, yakni penataan kembali kelembagaan Komnas HAM agar memilki kapasitas dalam menangani masalah hak asasi manusia secara lebih baik, tampaknya lebih merupakan kemungkinan yang lebih masuk akal dan mendapatkan dukungan sangat luas. Munir misalnya menyatakan bahwa Komnas HAM memiliki beberapa makna penting dalam proses penegakan HAM di Indonesia[32]. *Pertama*, keputusan politik nasional melalui UU 26/2000 dan UU 39/1999 menempatkan Komnas HAM dalam posisi yang penting dalam perlindungan hak asasi dimana ia menjadi penyelidik tunggal dalam kasus HAM. *Kedua,* keputusan politik nasional telah menempatkan HAM sebagai bagian dari

32 Wawancara dengan Munir 21 November 2001.

values bangsa, sehingga ia diharapkan bisa memberi warna dalam perubahan-perubahan di beberapa sektor. Namun juga dikatakan olehnya bahwa optimalisasi peran itu bukan hanya bergantung pada regulasi yang ada sebab regulasi memiliki keterbatasan, akan tetapi lebih pada *will* untuk menegakkan hak asasi manusia.

Selama ini fungsi Komnas HAM yang hanya berhenti pada rekomendasi dianggap sebagai titik lemah Komnas HAM. Padahal dalam kondisi dimana lembaga-lembaga formal penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan peradilan tak bisa bekerja dengan baik maka Komnas HAM mesti memiliki kewenangan yang lebih dari sekedar memberikan rekomendasi. Ia dituntut memiliki dan menjalankan kewenangan menggugat agar proses hukum penanganan pelanggaran HAM bisa berjalan. Pentingnya kewenangan ini banyak disuarakan oleh berbagai pihak baik dari kalangan luar maupun dari kalangan internal Komnas HAM sendiri[33].

Isu kelembagaan lain yang juga berkembang dengan masif adalah perdebatan soal independensi. Berbagai pihak menilai selama pemerintahan Orde Baru, Komnas HAM secara organisasional tidak independen dari negara. Ini disebabkan dasar hukum pembentukannya yang berupa Kepres serta pembiayaan yang diambil dari Sekretariat Negara. Dengan logika semacam itu maka Komnas diasumsikan secara finansial akan bergantung pada negara dan dalam beberapa hal dikhawatirkan akan mempengaruhi kinerja Komnas. Tetapi kesimpulan semacam ini jauh dari kenyataan. Independensi

33 Anggota Komnas HAM, Asmara Nababan, dalam wawancaranya dengan tim peneliti, 21 November 2001 menyatakan dengan tegas bahwa selama ini banyak rekomendadi Komnas HAM yang tidak dijalankan sehingga muncul gugatan dari masyarakat tentang kinerja Komnas yang dianggap tidak beres. Hal senada juga dinyatakan Munir.

Pengalaman empirik Komnas HAM antara tahun 1993-1998 membatalkan semua spekulasi di atas. Demikian pula, perubahan status legal Komnas HAM yang kini dipayungi oleh UU tidak memudarkan perdebatan tentang independensi yang diandaikan sangat ditentukan oleh status legal institusi ini. Sumber finansial yang tidak sepenuhnya lagi dikendalikan oleh negara dimana proporsi bantuan lembaga donor internasional cukup signifikan dalam membantu penataan kelembagaan dan pengembangan program dalam Komnas HAM antara tahun 1998-2001, ternyata juga tidak menyurutkan perdebatan tentang independensi. Dengannya, kasus Komnas HAM mengajarkan bahwa independensi bukan terutama merupakan fungsi dari status legal dan sumber pembiayaan, tapi lebih sebagai fungsi dari integritas dan komitmen anggota Komnas HAM.

Antara tahun 1998-2001, dimana sebagian dari masa hidup Komnas HAM telah dijamin oleh UU, independensi tetap menjadi tema utama perdebatan, termasuk di antara anggota Komnas HAM. Isu independensi ini muncul ketika tuntutan terhadap peran nyata Komnas HAM dalam pengakkan HAM mengedepan di tengah carut marutnya proses hukum terhadap pelanggaran HAM. Wacana tentang independensi ini memang menjadi perdebatan serius di lingkup internal Komnas HAM maupun di tengah masyarakat luas. Umumnya semua sepakat bahwa independensi Komnas HAM akan memberikan kontribusi penting dalam penanganan kasus. Anggota Komnas HAM, Albert Hasibuan menyatakan bahwa independensi adalah faktor kuat bagi Komnas HAM untuk mengembangan hak asasi manusia. Sebaliknya apabila Komnas tidak independen

dipastikan akan menjebak Komnas HAM pada kompromi-kompromi atas tujuan Komnas HAM[34].

Akan tetapi ketika dihadapkan pada soal independensi seperti apa dan dari siapa, perdebatan sangat keras tak terhindarkan[35]. Dari kalangan LSM pendapat bahwa Komnas HAM harus independen dari unsur-unsur negara, sebab selama ini negara lah yang dianggap sebagai sumber penting pelanggaran HAM. Sebuah bangunan argumentasi yang sangat mendominasi keyakinan anggota Komnas HAM generasi pertama (1993-1998) dan kalangan LSM. Wardah Hafidz misalnya berpendapat bahwa kalau Komnas ingin menegakkan HAM maka negara dan birokrasi harus dikontrol, sehingga tak relevan sama sekali melibatkan negara di dalam Komnas HAM karena hal tersebut bisa melemahkan peran Komnas HAM[36]. Di sisi lain muncul pula pendapat bahwa Komnas HAM tidak bisa lepas dari negara. Saafroedin Bahar misalnya berpendapat bahwa lembaga seperti Komnas HAM tidak bisa lepas dari tangan negara.

---

34 Wawancara tim peneliti dengan Albert Hasibuan, anggota Komnas HAM, 26 November 2001.

35 Wacana independensi menyeruak sebagai isu ketika UU 39/1999 merumuskan bahwa Sekjen Komnas berasal dari PNS. Rumusan ini mendorong terjadinya perdebatan yang sangat serius dalam Komnas HAM sendiri. Di satu sisi hadirnya sekjen dari PNS diandaikan akan membawa Komnas HAM pada birokratisasi baru yang dikhawatirkan akan membuka peluang bagi negara untuk mengintervensi kerja-kerja Komnas HAM. Sementara argumentasi sebaliknya mengeaskan karena statusnya sebagai alat pendukung dan proses rekrutmennya yang sepenuhnya berasa di tangan Komnas HAM, maka kecemasan posisi Sekjen akan digunakan sebagai alat intervensi negara dinilai tidak punya fondasi yang kuat. Kubu ini juga menggunakan pengalaman Sekjen DPR/MPR sebagai salah satu bukti empirik untuk mendukung argumen mereka. Di dalam Komnas sendiri masalah ini sudah dibahas dan direncanakan untuk diamandemen. Akan tetapi sengketa atasnya hingga hari ini tidak terselesaikan. Bahkan tidak jarang, isu ini dipakai sebagai titik masuk bagi perseteruan yang lain, yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan isu kemandirian Komnas HAM.

36 Wawancara tim peneliti dengan Wardah Hafidz, 22 November 2001.

Argumennya bahwa Komnas HAM lahir dari negara dan merupakan lembaga pemerintah non departemen, sehingga Komnas HAM tidak bisa memusuhi negara[37].

Isu independensi ini menjadi rumit lagi manakala dikaitkan dengan isu pluralisme dalam keanggotaan Komnas HAM. Sebagaimana dinyatakan oleh Prinsip Paris (Paris Principle) yang menjadi basis pijakan internasional bagi eksistensi Komisi Nasional Hak Asasi, pluralisme berangkat dari konteks perlunya untuk menampung semua jaminan yang memastikan perwakilan beragam kekuatan-kekuatan sosial terlibat dalam perlindungan dan kemajuan hak asasi manusia. Urgensi pluralisme ini pada akhirnya memang memunculkan problem baru yang berkisar pada tafsir. Sebagian menafsirkan pluralisme dalam Komnas HAM merupakan miniatur dari realitas pembilahan masyarakat, terutama berdasarkan kategori agama. Kelompok mayoritas, sekali lagi menurut kategori agama, harus menempati posisi masyoritas pula dalam komposisi keanggotaan Komisi Nasional. Isu pluralisme semacam ini banyak disuarakan oleh kelompok-kelompok Islam[38].

Penafsiran berikutnya mengenai pluralisme, sekalipun tidak setegas penafsiran pertama, berusaha memparalelkan isu ini dengan perwakilan politik di parlemen. Keanggotaan Komnas

---

37 Wawancara dengan Saafroedin Bahar, 22 November 2001.

38 Persoalan mayoritas dalam komposisi keanggotaan Komnas HAM ini misalnya dikemukakan Dien Syamsudin, Sekretaris Umum Majelis Ulama Indonesia ketika menanggapi proses rekrutmen anggota Komnas HAM hasil tim Hakristuti Harkrisnowo. Dalam majalah *Sabili* No 6, edisi 12 September 2001, ketua MUI ini menyatakan: "Golongan Islam kurang terwakili dalam ke-14 anggota Komnas HAM itu. Umat Islam kan jumlahnya besar, semestinya wakil golongan Islam merupakan mayoritas" Dalam Tajuk tanggal 22 Agustus 2001 Republika juga menekankan hal yang sama.

HAM harus disusun mengikuti logika perwakilan di parlemen yang mencerminkan konfigugarsi kekuatan politik. Kedua pilihan penafsiran atas pluralisme di atas, mendapatkan reaksi penolakan yang cukup luas. Komnas HAM bukan merupakan reduksi dari kompleksitas pluralisme masyarakat dan juga bukan merupakan refleksi dari konstelasi politik. Komnas, HAM bukanlah lembaga perwakilan seperti DPR. Umumnya kalangan LSM berpandangan bahwa apa yang disebut pluralisme tidak merujuk pada logila keterwakilan. Wardah Hafidz misalnya, berargumen pluralisme tidak bisa dimaknai dalam keterwakilan etnis, agama, region, dan lain-lain. Baginya pluralisme mengacu pada keberpihakan terhadap penegakan HAM, *track record*, komitmen, serta berdiri di semua kepentingan dan bukan pada latar belakang primordial[39]. Tafsir semacam ini juga ditegaskan oleh H.S Dillon, Asmara Nababan, Sutandyo Wignyosubroto[40].

Pergeseran isu-isu tersebut membawa implikasi besar bagi Komnas HAM baik dalam konteks relasi internal maupun relasi eksternalnya. Sebagian dari pergulatan Komnas HAM anatar tahun 1998-2001 menemukan isu di atas sebagai jembatan masuk yang hingga kini belum menemukan format kesepakatan baik dalam tubuh Komnas HAM sendiri maupun di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat.

---

39 Wawancara dengan Wardah Hafidz, 22 November 2001

40 Dalam wawancara tim peneliti dengan Soetandyo Wignyosubroto, 23 November 2001 dikatakan bahwa Fraksi ABRI di DPR juga meminta keterwakilan di Komnas HAM. Bagi sebagian anggota Komnas, pluralisme Komnas yang diturunkan dari Prinsip-Prinsip Paris, tidak bisa dipahami seperti keterwakilan dalam parlemen. Asmara bahkan menyatakan bahwa kalau logika tersebut yang dipakai maka jumlah anggota Komnas bisa ratusan, sebab dalam masyarakat terdapat banyak kelompok-kelompok. Dalam konteks yang berbeda Dillon menegaskan bahwa Komnas HAM bukanlah lembaga-lembaga federasi dari organisasi-organisasi penegakkan HAM. Pluralisme harus lebih dimaknai dalam bingkai concern dan komitmen.

D. Perluasan Mandat Komnas HAM

Munculnya pemerintahan baru di atas puing keruntuhan rejim Soeharto pada tahun 1998 telah membawa perubahan penting pula bagi Komnas HAM. Banyak kalangan yang mulai mendesakkan kepada pemerintah yang baru untuk dibentuk regulasi khusus yang berkaitan dengan penegakan hak asasi manusia. Secara teoritik pemerintahan baru yang masih lemah membutuhkan legitimasi publik yang besar, sehingga tak mengherankan kalau desakan itu direspon pemerintah dengan cepat. Dalam rentang itulah muncul undang-undang tentang hak asasi manusia yang didalamnya mengatur tentang konsep hak asasi manusia serta mengatur pula tentang kelembagaan Komnas HAM dengan segala fungsinya. Makna penting dari UU ini terletak pada penegasan mandat bagi Komnas HAM yang secara hipotetik akan membawa Komnas HAM ke sebuah masa depan yang lebih menjanjikan.

Ketika Kepres. No. 50 Tahun 1993 dikeluarkan dan menjadi pijakan yuridis awal eksistensi Komnas HAM banyak kalangan yang menganggap mandat penegakkan HAM yang diberikan terlalu kecil, kalau dibaca dalam konteks ideal, bagi Komnas HAM untuk bekerja secara maksimal. Dalam Kepres itu disebutkan bahwa Komnas HAM melakukan pemantauan dan penyelidikan hak asasi manusia serta memberi rekomendasi, pertimbangan dan saran penegakan hak asasi manusia kepada badan pemerintah dalam rangka dapat ditegakkannya hak asasi tersebut. Namun dengan mandat yang tak terlalu ideal untuk menjalankan kerjanya, justru Komnas HAM mampu menunjukkan *performance* yang baik dari segi *output*.

Undang-Undang No. 39/1999 Tentang Hak Asasi Manusia telah memberikan mandat yang sungguh lebih besar dibanding regulasi

sebelumnya yang mengatur tentang kelembagaan Komnas HAM. Bahkan ditinjau dari standar internasional, mandat yang diberikan oleh UU pada Komnas HAM sudah berada pada skala ideal. Undang-undang ini memberikan memberikan energi yuridis yang lebih besar kepada Komnas HAM dalam konteks penegakan HAM. Pasal 72 ayat 1 UU ini mengeaskan, bahwa fungsi Komnas HAM meliputi fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia.

Untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut Komnas HAM dibekali dengan berbagai kewenangan yang berarti. Di antaranya adalah kewenangan menyelidiki dan memeriksa kasus pelanggaran hak asasi manusia. Pasal 83 ayat 3 menyebutkan bahwa dalam rangka penyelidikan dan pemeriksaan tersebut Komnas HAM bisa memanggil saksi, korban maupun pelaku pelanggar HAM. Pasal 83 ayat 3 f menegaskan bahwa dengan persetujuan pengadilan Komnas HAM bisa melakukan pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya. Hak yang dimiliki Komnas HAM inilah yang disebut sebagai hak *sub poena*.

Dibandingkan dengan Keppres No. 50 tahun 1993 maka Undang-undang 39 ini memberi mandat yang lebih luas kepada Komnas untuk melaksanakan tugasnya. Salah satu poin mandat yang ditegaskan dalam UU 39/1999 dan tidak tercantum dalam Keppres No. 50 tahun 1993 adalah adanya fungsi mediasi bagi Komnas HAM.

Mandat mediasi ini melahirkan perdebatan yang cukup kencang di berbagai kalangan, dna hingga kini pun belum mereda, yang berkisar pada pertanyaan apakah peran tambahan (mediasi dan

rekonsiliasi) yang dimainkan oleh Komnas HAM tersebut memang pada tempatnya dan tidak melahirkan kontradiksi dalam KOMNAS HAM sendiri. Kekhawatiran terhadap perluasan mandat yang diberikan Undang-Undang 39 tersbut cukup beralasan karena adanya perbedaan watak yang bersifat alamiah antara fungsi mediasi yang pada intinya bertumpu pada kompromi dan penegakan HAM yang justru berjalan dalam logika sebaliknya. Fungsi penegakan HAM dan mediasi memiliki potensi untuk saling meniadakan dan karenanya, dikuatirkan penanganan pelanggaran HAM akan terjebak pada kompromi yang pada intinya mereduksi upaya penegakan HAM. Kamala Chandra Kirana, Sekjen Komnas Perempuan[41] menggambarkan dengan sangat akurat:

> "Komnas HAM sendiri kelihatannya dalam merespon konflik-konflik komunal mulai memainkan peran tambahan selain investigasi HAM, yaitu peran mediasi dan rekonsiliasi. Apakah Komnas HAM sebagai perangkat HAM nasional ini memang pada tempatnya untuk memainkan peran mediasi, karena mediasi pada prinsipnya mempunyai dimensi *by its nature, by definition* untuk mencari kompromi antara dua pihak, sementara penegakan HAM lebih bernuansa untuk mencari secara *objective* apa yang melanggar atau tidak melanggar HAM."

Kekhawatiran semacam ini ditanggapi oleh beberapa pihak dengan beragumen bahwa mediasi bisa dijalankan namun melalui beberapa batasan. Bagi kalangan ini, mediasi tetap menjadi relevan dalam penegakan hak asasi manusia dan penyelesaian masalah yang terjadi di antara pihak-pihak yang terlibat. Seperti yang ditegaskan Asmara Nababan bahwa mediasi harus diletakkan pada wilayah yang

---

41 Salah satu input dalam Workshop *"Kelembagaan Komnas HAM Dalam Format Politik Indonesia Pasca 1998"*, Fisipol UGM-The Asia Foundation, Hotel Cemara-Jakarta, 10 Oktober 2001.

proporsional. Dikatakannya bahwa pada kategori pelanggaran berat hak asasi manusia idealnya tak ada mediasi. Tapi pada pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial, budaya masih dimungkinkan mediasi[42]. Pandangan ini didukung pula oleh Harkristuti Harkrisnowo dan Wardah Hafidz yang melihat bahwa untuk menegakkan hak-hak dalam wilayah ekonomi, sosial dan budaya peran mediasi ini perlu dimainkan oleh Komnas HAM. Seperti yang dituturkan Wardah Hafidz:

> "Kalau dalam pemahaman saya tentang mediasi, Komnas HAM mempertemukan, misalnya rakyat yang mengalami *state violence* dengan pihak pemda yang melakukan itu, lalu berunding menemukan solusinya. Kalau bisa Komnas HAM memberi usul atau penengah yang baik. Tapi ia harus menjadi *watch dog* di dalam kompromi itu agar tidak terjadi pelanggaran HAM"[43].

Perluasan mandat yang diberikan kepada Komnas HAM ini jelas memberikan suatu nuansa baru yang membawa Komnas HAM dalam dinamika kelembagaannya. Di satu sisi perluasan ini dimungkinkan bisa membuat kinerja penegakan HAM semakin berkembang, namun bukan tidak mungkin juga perluasan tersebut justru membawa problema baru Komnas HAM dalam upaya penegakan HAM apabila Komnas HAM gagal merefleksikan perubahan yang terjadi baik di level internal maupun eksternal.

Tetapi perdebatan mengenai perluasan mandat ini tidak semata-mata merupakan refleksi dari pergulatan mengenai perumusan fungsi Komnas HAM an sich, tapi sekaligus menggambarkan

---

42 Wawancara Tim Peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001.

43 Wawancara Tim Peneliti dengan Wardah Hafidz, 22 November 2001.

pergulatan lintas lembaga yang melibatkan kepentingan institusi lainnya, termasuk LSM berhadap-hadapan dengan Komnas HAM. Fungsi mediasi oleh cukup banyak kalangan dibayangkan sebagai kawasan otoritas institusi lainnya, termasuk LSM. Karenanya, penegasan fungsi mediasi dalam UU sebagai kekayaan milik Komnas HAM membawa serta sengketa kewenangan antar Komnas HAM dan institusi lainnya sebagai persoalan baru. Tidak cukup banyak informasi dan data yang bisa disajikan untuk menopang argumen ini. Akan tetapi pembicaraan dengan sejumlah aktivis LSM yang merekomndasikan agar fungsi mediasi sebaiknya menjadi fungsi dari LSM dan bukan fungsi yang mesti dijalankan Komnas HAM, merupakan indikasi awal yang mendukung kesimpulan spekulatif di atas[44].

Dalam konteks perubahan-perubahan besar di ataslah kinerja Komnas HAM coba dilihat. Dan karenanya, sudah bisa diperkirakan sejak awal bahwa kesimpulan-kesimpulan yang menyebar dalam berbagai bab berikutnya, sudah tentu harus dimengerti dalam konteks transisi yang sedang berjalan dan tidak bisa dijadikan sebagai dasar untuk melakukan penilaian atas nasib jangka panjang Komnas HAM ketika tatanan demokrasi mungkin sudah mapan.

---

44 Secara implisit ini dinyatakan oleh Munir, dalam wawancara dengan tim peneliti di Jakarta 21 November 2001. Menurutnya pola kerjasama Komnas HAM sekarang justru bertumpu pada pola kerja seperti lembaga advokasi daripada sebuah lembaga pengusutan. Pola kerja semacam ini menurut Munir memindahkan tanggungjawab dan pada akhirnya melumpuhkan kerja Komnas HAM sendiri.

IV

RESPON KOMNAS HAM TERHADAP PERUBAHAN POLITIK

Berbagai perubahan sosial dan politik yang telah dipaparkan dalam bab sebelumnya telah menjadi *setting* makro yang memberikan pengaruh penting bagi dinamika Komnas HAM. Sebagai institusi yang mengemban mandat penegakan hak-hak asasi manusia, Komnas HAM hams mampu mengambil posisi strategis dan mandiri untuk merespon perubahan sosial dan politik tersebut. Namun banyak kalangan yang bersikap skeptis terhadap kemampuan Komnas HAM dalam merespon *setting* sosial dan politik yang baru tersebut, terutama kemampuan komnas HAM dalam menjaga kemandiriannya. Komnas HAM dianggap telah larut terseduh dalam pusaran fragmentasi politik, baik di wilayah negara maupun masyarakat. Selain itu, kegagalan Komnas HAM dalam menjaga interaksi sosial-politik dengan berbagai kelompok eksternal juga diyakini telah membawa institusi tersebut ke arah kelumpuhan kelembagaan.

Perubahan konteks sosial dan politik sejak 1998 tersebut diikuti dengan ditetapkannya UU No. 39 Tahun 1999. Hadirnya undang-

undang tersebut dalam banyak hal telah menghilangkan beberapa keterbatasan formal yang dimiliki oleh Komnas HAM. Undang-Undang ini mengukuhkan eksistensi Komnas HAM sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam promosi, penegakan, pemantauan dan perlindungan hak-hak asasi manusia di Indonesia.

Adanya jaminan yuridis lewat undang-undang ini secara potensial memberi ruang gerak yang lebih leluasa dibandingkan dengan keputusan presiden. *Pertama,* UU No. 39 tahun 1999 lebih memberikan kepastian hukum bagi Komnas HAM. Sebelumnya dengan hanya berbekal Kepres, sangat memungkinkan bagi presiden untuk mencabut atau menggantinya. *Kedua,* UU tersebut juga menjamin kemandirian secara hukum bagi Komnas HAM sebagai lembaga negara mandiri yang memiliki wewenang dalam proses penegakan dan perlindungan hak-hak asasi manusia dan memiliki kedudukan setingkat dengan lembaga negara lainnya. *Ketiga,* dari sisi finansial UU No. 39 tahun 1999 juga lebih memberikan jaminan pembiayaan karena Komnas HAM memperoleh alokasi dari APBN. Hal ini berbeda dengan sebelumnya dimana berdasarkan pasal 13 Keppres No. 50 tahun 1993, anggaran Komnas HAM untuk pembiayaan operasional berasal dari dana sekretariat negara. Selama ini adanya ketergantungan basis material Komnas HAM terhadap eksekutif tersebut seringkali dikhawatirkan akan mengurangi kemandirian Komnas HAM. *Ketiga,* UU No 39 tahun 1999 juga mempertegas adanya jaminan kemandirian dengan terbukanya peluang bagi anggota Komnas HAM untuk mengajukan calon-calon anggota kepada DPR untuk dipilih (pasal 83). Mekanisme seperti ini meminimalisir kemungkinan adanya intervensi dari pihak penguasa dan memberi peluang bagi proses akomodasi, partisipasi dan kontrol aktif dari masyarakat.

Namun, belajar dari rentang waktu 1993-1997, kemandirian Komnas HAM tidak bersumber pada dukungan yuridis semata. Ketika Komnas HAM memiliki keterbatasan formal dan ketergantungan finansial terhadap eksekutif, lembaga ini temyata mampu membangun kemandiriannya dari negara. Kemandirian yang dimiliki oleh Komnas HAM tidak bisa dilepaskan dari adanya energi kolektif yang mendukung terciptanya kondisi tersebut. Secara internal, energi kolektif tersebut dibangun diatas kapasitas individu anggota Komnas HAM yang memiliki integritas dan dedikasi yang tinggi bagi penegakan hak-hak asasi manusia serta berkembangnya etika kolektif yang menghargai adanya pluralitas dan pengembangan mekanisme demokrasi internal. Sedangkan secara eksternal, adanya dukungan dan kepercayaan publik yang cukup kuat menjadi bagian dari energi kemandirian Komnas HAM (Cornelis Lay & Pratikno, 1998).

Secara umum, bab ini akan memfokuskan pada dinamika internal Komnas HAM dalam konteks perubahan sosial dan politik yang ada, terutama munculnya fragmentasi di tingkat negara dan masyarakat. Pembahasan akan diawali dengan melihat bagaimana proses pergulatan wacana di dalam internal lembaga Komnas HAM sendiri. Akan dilihat bagaimana perdebatan di dalam tubuh Komnas HAM ketika melihat posisi negara dalam isu hak-hak asasi manusia. Dengan menelusuri pertarungan wacana ini akan dipetakan sejauh mana fragmentasi di tingkatan politik makro tersebut hadir di internal Komnas HAM. Selanjutnya, pembahasan akan diarahkan pada soal bagaimana pergulatan wacana tersebut terefleksikan ke dalam kinerja Komnas HAM dan mempengaruhi kemandirian Komnas HAM.

A. Fragmentasi dan Pergulatan Wacana

Seiring dengan terjadinya perubahan sosial dan politik setelah tahun 1998, energi kolektif yang dimiliki oleh Komnas HAM nampaknya justru menghilang dari internal Komnas HAM. Adanya fragmentasi di wilayah politik makro sebagai akibat dari perubahan konfigurasi kekuatan-kekuatan politik di Indonesia setelah tahun 1998 ternyata terefleksikan ke dalam internal tubuh Komnas HAM. Dengan kata lain munculnya fragmentasi di tubuh Komnas HAM bisa dikatakan replika peta sosial-politik yang terjadi di luar Komnas HAM. Fragmentasi yang terjadi di dalam internal tubuh Komnas HAM inilah yang kemudian membawa implikasi bagi berlangsungnya proses penggerusan energi kolektif internal.

Fragmentasi itu makin terlihat manakala anggota Komnas HAM tak jarang kembali mengusung referensi historis masing-masing dalam menyelesaikan masalah-masalah kelembagaan Komnas HAM[1]. Pergeseran konfigurasi politik di luar telah membuat individu dalam tubuh Komnas HAM mencari pegangan-pegangan untuk *survive.* Walaupun tidak pernah diakui secara eksplisit oleh beberapa anggota Komnas HAM yang berhasil di wawancarai oleh tim peneliti, tidak bisa dipungkiri kecenderungan ini muncul di dalam tubuh Komnas HAM[2]. Ini bisa ditangkap dari berbagai lontaran pemikiran

---

1 Anggota Komnas HAM yang ada sekarang berasal dari berbagai kalangan diantaranya adalah hakim, birokrat, polisi, tentara, aktivis LSM, akademisi, dan lain-lain.

2 Asmara Nababan, misalnya, tidak berani menyatakan secara eksplisit dan spekulatif adanya kepentingan kelompok-kelompok luar Komnas HAM yang terserap ke dalam tubuh Komnas HAM melalui anggota-anggota Komnas HAM yang ada. Yang jelas, menurutnya akan ada kelompok-kelompok yang akan diuntungkan bila Komnas HAM tidak kuat dan efektif, yaitu kelompok-kelompok yang dulu terlibat pelanggaran hak-hak asasi manusia (Wawancara inn peneliti dengan Asmara Nababan, Sekjen Komnas HAM, 21 November

anggota Komnas HAM yang bisa diduga merefleksikan kepentingan komunitas asal mereka ketimbang kepentingan kelembagaan Komnas HAM. Yang menarik fragmentasi tersebut terkesan menjadi elegan ketika dikonversikan dalam perdebatan wacana dan diklaim sebagai sebuah perdebatan paradigmatik di dalam tubuh Komnas HAM. Sesama anggota komnas HAM terlibat pergulatan wacana tentang batasan dan hubungan antara Komnas HAM, negara dan isu-isu hak-hak asasi manusia. Sebagaimana pengakuan Asmara Nababan, di dalam Komnas HAM memang muncul perdebatan diantara anggota Komnas HAM yang terlihat sebagai akibat masih adanya kecenderungan memegang paradigma lama di kalangan anggota Komnas HAM, terutama para mantan pejabat negara[3]. Hal senada juga diungkapkan oleh anggota lainnya, H.S. Dillion, yang menolak adanya perbedaan komitmen di kalangan anggota Komnas HAM dalam upaya penegakan hak-hak asasi manusia di Indonesia, namun mengakui adanya perbedaan persepsi diantara mereka karena perbedaan pengalaman[4]. Demikian juga dengan Soegiri, anggota Komnas HAM ini mengakui memang adanya perbedaan mengenai visi penegakan hak-hak asasi manusia walaupun tidak kontras[5].

2001). Hal yang sama juga diakui oleh Albert Hasibuan yang melihat sering kali muncul kecenderungan kompromi pada sebagian anggota Komnas HAM dalam menangani kasus-kasus pelanggaran HAM sehingga tidak jelas independensi-nya Namun ia tidak berani memastikan adanya agenda dan kepentingan politik 1clompok tertentu dalam proses tersebut (Wawancara tim peneliti dengan Albert Hasibuan, anggota Komnas HAM 26 November 2001).

3 *Ibid.*

4 Wawancara dengan H.S. Dillon, anggota Komnas HAM, 23 November 2001.

5 Wawancara Mayjen TNI (Purn) Soegiri, anggota Komnas HAM, 23 November 2001.

Pergulatan wacana paling utama dan sering muncul di kalangan anggota Komnas HAM adalah masalah bagaimana mendefinisikan negara. Masalah ini dianggap paling krusial untuk dibicarakan karena berimplikasi pada pendefinisian kemandirian Komnas HAM dari negara. Lebih jauh, persoalan tersebut mempengaruhi pandangan anggota Komnas HAM yang beragam dalam melihat posisi dan peran negara dalam pelanggaran hak-hak asasi manusia, bagaimana proses penanganan kasus pelanggaran hak-hak asasi manusia serta siapa aktor yang bertanggungjawab terhadap sebuah pelanggaran.

Setidaknya ada dua kelompok besar di dalam anggota Komnas HAM yang memiliki pandangan berbeda tentang negara. Kelompok pertama melihat negara sebagai sebuah institusi yang netral, integral dan satu-satunya institusi yang menjadi payung bagi seluruh kepentingan yang ada di dalamnya. Pemahaman gagasan negara ini berakar dari perspektif klasik hukum internasional dalam "Deklarasi Montevideo" yang mendefinisikan negara sebagai sebuah subyek hukum intemasional yang terdiri dari penduduk, wilayah, pemerintah, dan kedaulatan. Lebih lanjut dengan pemahaman tersebut, apapun yang dilakukan oleh negara dianggap semata-mata demi kepentingan dan kebaikan bersama. Kelompok yang berbasiskan ideologi negara ini kebanyakan merupakan anggota Komnas HAM yang pemah punya latar belakang dan pengalaman sebagai birokrat dan aparat militer.

Pemahaman konsepsi negara seperti itu pada akhirnya berpengaruh secara signifikan terhadap perspektif penegakkan HAM di tanah air. Karena negara didefinisikan sebagai arena yang netral yang tidak mempunyai kepentingan kecuali untuk kepentingan umum, maka negara beserta aparatus yang menplankannya

merupakan institusi yang *imune* dari tuduhan pelanggaran hak-hak asasi manusia. Bagi perspektif ini, pertanggungjawaban atas tindak pelanggaran HAM tidak bisa ditimpakan kepada mereka yang bertindak atas nama negara, karenanya negara sesungguhnya kebal terhadap segala tuduhan pelanggaran HAM.

Pendapat senada terlihat ketika Mabes TNI menolak di bentuknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Sebagaimana di tuturkan Asmara Nababan, salah satu alasan penolakan militer terhadap usulan Komnas HAM tentang pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi serta pengusutan pelanggaran hak-hak asasi manusia di masa lalu karena mereka merasa apa yang telah dilakukan di masa lalu merupakan tugas negara dan sesuai dengan hukum[6]. Oleh karena itu, menurut Jenderal (pum) Wiranto sebagaimana diungkapkannya kepada para wartawan usai menjadi saksi dalam salah satu sidang pengadilan HAM kasus Timor Timur, pelanggaran hak-hak asasi manusia apapun yang dituduhkan kepada aparat negara saat sedang melaksanakan tugas dan misi negara dengan sepenuh hati merupakan suatu hal yang mengingkari hati nurani[7].

Dengan pemahaman perspektif ini, berarti hubungan negara dan Komnas HAM harus dilihat dalam konteks sebagai *state auxiliary agency.* Atau dengan kata lain Komnas HAM selayaknya berada pada posisi subordinat terhadap negara. Walaupun sebagai lembaga independen, sebagaimana ditegaskan oleh Soegiri, independensi lembaga Komnas HAM dimaknai sebagai independen dari

6 Wawancara Asmara Nababan, 21 November 2001.

7 *Kompas Cyber Media,* 04 April 2002.

pemerintah (aparat negara) bukan dari negara sebagaimana indepensi lembaga-lembaga negara lainnya seperti Mahkamah Agung[8].

Bagi anggota Komnas HAM yang meyakini konsepsi tersebut sulit menerima adanya pemilahan antara negara dan masyarakat[9]. Mereka menyatakan bahwa berbagai komponen *civil society* kurang sadar terhadap posisinya yang selalu berada wilayah kewenangan negara dan berada dalam perlindungan negara. Oleh karena itu komponen *civil society* dianggap tidak arif jika hasil pemantauan pelanggaran hak-hak asasi manusia berakhir pada rekomendasi untuk menggugat negara dan meminta pertanggungjawabannya. Syaafroedin Bahar misalnya mengkritik kalangan NGO yang getol menggugat negara. Baginya NGO seharusnya sadar bahwa mereka secara kelembagaan merupakan bagian dari negara. Dengan demikian mempersalahkan dan menggugat negara sama saja dengan mempersalahkan dan menggugat eksistensi diri mereka sendiri. Sebagaimana ditegaskannya Saafroedin Bahar dalam wawancara kepada tim peneliti yang menuturkan: "NGO itu seharusnya mesti punya negara. NGO Indonesia pakai paspor Indonesia, bukan paspor NGO." Lebih lanjut ia menegaskan, "Komnas HAM itu memang jasanya belum banyak tapi saya tidak terima kalau Komnas HAM terus-terusan menghujat negara. Negara ini kita bentuk sama-sama, kalau salah ya kita perbaikilah"[10].

---

8 Wawancara Mayjen TNI (Purn) Soegiri, 23 November 2001.

9 Saafroedin Bahar, misalnya, dalam sesi tanya-jawab Laporan Awal Penelitian ini di Hotel Acacia, 24 Januari 2002, menyatakan merasa terganggu dengan istilah *state versus civil society* yang sering disebut dalam laporan awal. Sebab baginya masyarakat merupakan bagian dari negara.

10 Wawancara tim peneliti dengan Saafroedin Bahar, anggota Komnas HAM, 22 November 2001.

Berbeda dengan kelompok pertama, kelompok kedua cenderung melihat negara sebagai aktor yang mempunyai kepentingan yang dijalankan oleh aparatur negara yang mungkin juga mernpunyai kepentingannya sendiri. Oleh karena itu, negara bukanlah institusi yang "netral" yang selalu bertindak atas nama kepentingan publik. Negara dan para aparatus di dalamnya bisa jadi membahayakan kepentingan publik dan melanggar hak-hak-hak asasi manusia. Oleh karena itu, para pelaku kekuasaan negara bisa diadili atas tuduhan pelanggaran hak-hak asasi manusia[11].

Alur pemikiran kelompok kedua ini berakar pada perspektif Weberian dalam melihat negara. Sebagaimana konsep *Max Weber,* negara dilihat sebagai satusatunya ifistitusi yang memegang kewenangan penggunaan kekuatan pemaksa (koersif) terhadap warga negaranya. Negaralah yang mensistematisasi penggunaan instrumen kekerasan. Ketika kemudian perspektif keamanan menjadi satu-satunya dalil paling sah dalam sebuah rejim, maka rejim itu harus mempertanggungjawabkan ekses yang dihasilkan. Semua pihak berhak menuntut pertanggungjawaban pelanggaran hak asasi manusia kepada negara.

Pemahaman yang kebanyakan diyakini oleh anggota Komnas HAM yang memiliki latar belakang dunia akademik dan NGO, melihat pembedaan antara negara dengan aparatur penyelenggara kekuasaan negara tidaklah begitu penting. Dalam kenyataannya, sebagaimana dituturkan oleh Asmara Nababan, yang dimaksud dengan negara adalah penyelenggara kekuasaan negara baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Lebih lanjut, anggota Komnas HAM

11 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001.

yang meyakini perspektif ini secara tegas menyatakan bahwa Komnas HAM harus mengambil jarak dengan negara. Bahkan mereka secara tegas menyatakan Komnas HAM bukan bagian dari negara dan lembaga yang independen. Walaupun mungkin saja Komnas HAM menjadi "mitra" kerja penyelenggara negara seperti menjadi *friend of court* dengan memberikan masukan-masukan dan pemahaman yang penting bagi penegakan hak-hak asasi manusia mengingat terbatasnya KUHP[12].

Selain perdebatan tentang definisi negara dan batasan hubungan antara Komnas HAM, negara dan pelanggaran hak asasi manusia, muncul juga perdebatan sesama anggota Komnas HAM tentang konsep hak asasi manusia itu sendiri. Perdebatan yang sebenamya klasik dalam khazanah hak asasi manusia ini muncul ketika tidak adanya kesepakatan tentang apakah konsep hak asasi manusia itu bersifat universal ataukah partikular. Anggota Komnas HAM yang meyakini konsep hak asasi manusia sebagai konsep yang partikularistik melihat pentingnya kontektualisasi konsep HAM berdasarkan kondisi setempat. Dalam wawancara kepada tim peneliti, Soegiri menegaskan penegakan hak-hak asasi manusia di Indoensia tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Walaupun isu-isu hak-hak asasi manusia universal sifatnya namun implementasinya tidak bisa membabi buta dan harus disesuaikan dengan kondisi dan keadaan negara baik kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan sebagainya[13].

---

12 Wawancara tim peneliti dengan Soetandyo Wignjosoebroto, anggota Komnas HAM, 23 November 2001.

13 Wawancara tim peneliti dengan Mayjen TNI (Pum) Soegiri, 23 November 2001.

Sedangkan sebagian anggota Komnas HAM lainnya melihat konsep HAM sebagai konsep yang universal yang di manapun akan disepakati oleh setiap orang. Hal ini terlihat dari pendapat Asmara Nababan, saat mengomentari keengganan Mabes TNI untuk mempertanggungjawabkan pelanggaran HAM di masa lalu dengan alasan tugas mereka merupakan sesuai dengan hukum yang ada. Asmara Nababan menggugat pendapat seperti itu. Baginya tidak ada hukum di negara manapun yang membolehkan penyiksaan, perkosaan, penghilangan, dan sebagainya[14]. Bagi anggota Komnas HAM yang meyakini universalisme konsep hak asasi manusia melihat klaim partikularistik lebih sering menjadi dalih sebagian anggota Komnas HAM untuk bersifat pragmatis dalam penegakan hak asasi manusia. Albert Hasibuan, misalnya menyebutkan ada semacam "aliran" diantara anggota Komnas HAM yang cenderung bersifat pragmatis dan kadang memilih kompromi dalam proses penegakan hak-hak asasi manusia. Akibatnya mereka tidak pemah tegas independensinya dan mau berdiri di mana. Walaupun lebih jauh ia tidak berani memastikan apakah ada agenda dan kepentingan politik yang sebenarnya muncul di belakang[15]. Gugatan yang sama juga muncul dari kalangan NGO. Munir, misalnya melihat isu partikularistik versus universalisme tidak lebih dari sekedar dalih dan upaya *politicking* dan resistensi anggota Komnas HAM terhadap nilai-nilai hak-hak asasi manusia. Sebab bagi Munir sebuah pandangan partikularistik seharusnya me nempatkan sistem nilai yang jelas dan mengakar pada suatu konteks[16].

---

14 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001.

15 Wawancara tim peneliti dengan Albert Hasibuan, 26 November 2001.

16 Wawancara tim peneliti dengan Munir 21 November 2001.

Dari paparan di atas bisa dilihat bahwa yang selama ini diklaim sebagai perdebatan wacana sangat bisa jadi membawa nuansa kepentingan politik yang sangat kental. Pada pembahasan berikutnya kita akan lihat lebih jauh kuatnya tarik-menarik kepentingan politik tersebut dalam kerja-kerja praksis komnas HAM dimana perdebatan wacana tersebut lebih diwarnai oleh perdebatan sekitar siapa yang bertanggungjawab terhadap pelanggaran hak asasi manusia dan siapa yang berhak diadili.

B. KPP HAM: Momentum Awal Fragmentasi

Bagi banyak kalangan, hasil temuan Komisi Penyelidikan Pelanggaran (KPP) HAM Timor Timur dianggap sebagai sebuah prestasi Komnas HAM yang luar biasa dalam kiprahnya menangani kasus-kasus pelanggaran HAM setelah tahun 1998. KPP yang diketuai oleh Albert Hasibuan dengan dukungan banyak kalangan NGO ini tidak hanya mampu mengungkap fakta pelanggaran HAM yang terjadi di Timor Timur pasca jajak pendapat. KPP ini juga secara berani mengumumkan beberapa nama pejabat sipil dan militer yang dianggap terlibat dalam pelanggaran hak-hak asasi manusia dalam kasus tersebut. Bahkan secara jelas KPP HAM Timor Timur mengumumkan nama Jenderal TNI Wiranto yang saat terjadinya kerusuhan menjabat Panglima TNI, sebagai orang yang paling bertanggung jawab.

Namun ironisnya, secara internal hasil temuan KPP HAM Timor Timur tersebut menjadi problem politik internal bagi Komnas HAM sendiri. Keberanian KPP HAM Timor Timur untuk mengumumkan nama-nama orang yang bertanggung jawab dalam kerusuhan tersebut membuat sebagian anggota Komnas HAM merasa tidak nyaman.

Menurut Asmara Nababan sebelum hasil KPP ini diumumkan konsolidasi internal diantara anggota Komnas HAM masih kuat dan kinerja komnas HAM cukup efektif. Namun pengumuman hasil temuan tersebut mendapat reaksi balik dari sebagian anggota Komnas HAM sendiri. Sebagian anggota Komnas HAM merasa risih dengan keberanian Komnas HAM mengumumkan hasil temuan dan nama para jenderal yang bertanggung jawab[17]. Mereka beranggapan bahwa Komnas HAM dianggap telah melangkah lerlalu jauh dari apa yang menjadi tanggungjawabnya. Bahkan sebagian anggota Komnas HAM mempertanyakan derajat nasionalisme anggota KPP HAM Timor Timur karena berani inenuntut seorang panglima TNI ke pengadilan atas tuduhan pelanggaran hak-hak asasi manusia di wilayah yang telah memisahkan diri dari Indonesia[18].

Secara terbuka pada Diskusi Nasional Prospek Peradilan HAM di Indonesia di Jakarta pada tanggal 10 Februari 2000 Aisyah Amini, salah satu anggota Komnas HAM, menyatakan kekecewaannya terhadap keputusan pengumuman nama para perwira TNI dan Polri serta birokrat sipil yang diduga kuat sebagai aktor pelanggar HAM di Timor Timur pasca jejak pendapat. Lebih lanjut Aisyah Amini menuduh KPP HAM telah berperilaku licik karena tidak menuruti aturan Komnas HAM agar tidak mengumumkan nama-nama tersebut. Yang menarik, pernyataan Aisyah Amini tersebut disangkal oleh Benyamin Mangkoedilaga yang juga menjadi pembicara pada diskusi tersebut. Benyamin Mangkoedilaga malah balik menuduh Aisyah tidak tahu situasi rapat terakhir karena tidak hadir. Menurutnya, dalam rapat terakhir memang muncul

17 Wawancara, Nababan 21 November 2001

18 Wawancara Kamala Candra Kirana, 11 Oktober 2001.

ketegangan yang sempat diwamai adu argumentasi tentang perlu tidaknya mengumumkan nama-nama yang ada. Hal tersebut bisa diselesaikan setelah melalui *voting* akhirnya diputuskan untuk mengumumkan nama-nama tersebut[19].

Menurut Asmara Nababan, sebagian anggota Komnas HAM kemudian merasa Komnas HAM telah menjadi "galak" dan bahkan telah rusak. Mereka menuduh bahwa rusaknya Komnas HAM dan kecenderungan radikal tersebut diakibatkan oleh terlibatnya banyak orang-orang luar,dalam hal ini aktivis NGO, dalam kerja-kerja Komnas HAM[20]. Interpretasi ini mendorong munculnya kecenderungan resistensi sebagian anggota Komnas HAM terhadap orang luar, terutama terhadap para aktivis NGO. Hal ini bukan hanya berimplikasi bagi kinerja Komnas HAM dalam pengusutan kasus-kasus pelanggaran HAM, namun juga munculnya perdebatan yang berkepanjangan di kalangan anggota Komnas HAM, seperti pada kasus pembentukan KPP HAM Tanjung Priok[21].

Ilustrasi menarik lainnya yang menunjukkan kuatnya fragmentasi di dalam tubuh Komnas HAM terlihat pada kasus KPP HAM Papua. KPP HAM Papua ini dibentuk sebagai upaya penyelidikan kasus Abepura 7 Desember 2000 yang diduga telah mengakibatkan pelanggaran hak-hak asasi manusia akibat berupa pembunuhan langsung, penyiksaan yang mengakibatkan kematian, penganiayaan, *sweeping* dan perampasan kemerdekaan atau kebebasan fisik lainnya secara sewenang-wenang.

---

19 *Suara Pembaharuan,* 11 Februari 2000.

20 Wawancara, 21 November 2001.

21 *Ibid.*

KPP HAM Papua sebenarnya oleh beberapa kalangan NGO banyak dinilai positif, terutama oleh aktivis perempuan. Walaupun masih terkesan terbatas pada komitmen pribadi beberapa anggota Komnas HAM, KPP HAM Papua berupaya melakukan terobosan baru dengan memasukkan perspektif gender dalam investigasinya. Namun sayangnya kerja-kerja KPP HAM Papua yang cukup efektif ini pada akhimya dianulir oleh anggota Komnas HAM sendiri ketika mereka mengambil langkah mundur dengan lebih menyibukkan pada perdebatan tentang definisi pelanggaran hak-hak asasi manusia[22].

Adanya konflik kepentingan dan kuatnya referensi historis atau *social origin* para anggota Komnas HAM tercermin dalam KPP HAM Papua tersebut. Hal ini terlihat ketika Brigjen (Pum.) Polisi Koesparmono Irsan, anggota Komnas HAM, merasa keberatan terhadap rumusan KPP HAM Papua yang merekomendasikan perlunya meminta pertanggungjawaban korps kepolisian daerah (Polda Irian Jaya, satuan Brimob Polda Irian Jaya, Polres Jayapura, dan Polsek Abepura) terhadap pelanggaran hak asasi manusia dalam kasus tersebut. Koesparmono Irsan merasa berada pada posisi dilematis sehingga tidak datang pada sidang pleno anggota Komnas HAM yang membahas hal tersebut[23].

C. Proses Rekruitmen Anggota Komnas HAM: Momentum Penajaman Fragmentasi

Pemilahan ideologi yang bermuara pada relasi yang konfliktual juga terekspresikan secara tegas dalam proses rekruitmen anggota

22 Wawancara tim peneliti dengan Munir, 21 November 2001.

23 Wawancara Kamala Candra Kirana, 11 Oktober 2001.

Komnas HAM selama tahun 2001. Tarik menarik orientasi ideologi yang digerakkan oleh energi baru yang bersumber dari agama, ras dan etnik, juga antara *"status quo"* dan "reformis" mencuat ke permukaan.

Proses rekruitmen ini merupakan bagian dari proses restrukturisasi lembaga Komnas HAM sebagai konsekuensi dari diundangkannya UU No. 39 Tahun 1999 yang mengatur perubahan jumlah anggota Komnas HAM menjadi sebanyak 35 orang. Untuk itu Komnas HAM berusaha menjaring anggota baru melalui panitia seleksi calon anggota.

Sidang pleno anggota komnas HAM pada tanggal 19 Maret 2001 yang kemudian ditegaskan dengan terbitnya Surat Keputusan Ketua Komnas HAM Djoko Soegianto tertanggal 9 Mei 2001 tentang Pengangkatan Anggota Panitia Seleksi Pemilihan Calon Anggota Komnas HAM menetapkan pembentukan tim seleksi independen yang berjumlah 13 orang. Tim ini terdiri dari 3 orang anggota Komnas HAM, 1 orang dari Komnas Perempuan, 1 orang dari Komnas Anak, 1 orang dari Komisi Hukum Nasional, 1 orang dari Ombudsman Nasional, 2 orang dari kalangan NGO-PBHI dan Koalisi Perempuan, 2 orang dari kalangan media-Kompas dan Jawa Pos serta 2 orang dari unsur universitas-UI dan UBAYA. Penentuan unsur media, NGO dan Universitas dilakukan melalui voting dalam rapat paripurna[24]. Dalam rapat Panitia seleksi, Dr. Harkristuti Harkrisnowo, akademisi dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia terpilih sebagai ketua tim ini dan Jhonson Panjaitan sebagai sekretaris.

24 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001.

Proses pemilihan tersebut melewati tiga tahap seleksi sebagai upaya menjaring 14 nama calon anggota Komnas HAM yang nantinya akan diusulkan ke DPR untuk dipilih 7 anggota baru Komnas HAM. Tujuh anggota baru ini dimaksudkan untuk menambah jumlah anggota Komnas HAM yang hingga tahun 2001 berjumlah 18 orang sehingga nantinya diharapkan jumlah anggota Komnas HAM 25 orang. Pada awalnya memang Komnas HAM tidak berupaya untuk memenuhi amanat UU No. 39 tahun 1999 tentang jumlah anggota dengan asumsi mereka sedang mengajukan amandemen UU No. 39 tahun 1999, termasuk di dalamnya usulan tentang perubahan jumlah anggota dari 35 orang menjadi 15-25 orang. Sehingga panitia itu hanya diberi tugas untuk mencari 14 calon saja untuk nantinya dipilih 7 anggota baru.

Berdasarkan ketentuan yang termaktub dalam UU No. 39/ 1999 pasal 84, yang bisa diusulkan menjadi anggota Komnas HAM adalah mereka yang:

a. Memiliki pengalaman dalam upaya memajukan dan melindungi orang atau kelompok yang dilanggar hak-hak asasi manusianya
b. Berpengalaman sebagai hakim, jaksa, polisi, pengacara, atau pengemban profesi hukum lainnya.
c. Berpengalaman di bidang legislatif, eksekutif dan lembaga tinggi lainnya, atau;
d. Merupakan tokoh agama, tokoh masyarakat, anggota lembaga swadaya masyarakat, dan kalangan perguruan tinggi.

Selain itu, disepakati bahwa komposisi calon anggota Komnas HAM juga harus menjamin adanya representasi bermacam ragam kekuatan-kekuatan masyarakat sipil, pada saat rekruitmen tidak

sedang aktif sebagai pejabat negara baik dalam lingkungan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, serta tidak sedang menjabat pengurus harian partai dan tidak sedang menjadi pimpinan perusahaan[25]. Panitia juga mensyaratkan para calon anggota berusia 40-60 tahun sebagai upaya regenerasi di tubuh Komnas HAM yang selama lebih banyak di tempati oleh kelompok senior[26]. Semua persyaratan dan kriteria calon anggota tersebut ditetapkan sendiri oleh anggota Komnas HAM pada sidang pleno 19 Maret 2001 dan dipertegas dalam SK Ketua Komnas HAM tersebut.

Friksi awal muncul ketika salah satu anggota Komnas HAM yang terlibat dalam tim seleksi, Bambang W. Soeharto, pada tanggal 24 Juli 2001 mengundurkan diri dari tim. Dalam suratnya, Bambang mengaku memiliki kesibukan yang luar biasa. Namun dalam pengakuannya di dalam Majalah FORUM yang dikutip Majalah Tempo, ia mengaku mengundurkan diri karena tim seleksi tidak mau melakukan temu konsultasi dengan Komnas HAM sebagai pemegang mandat[27].

Setelah bekerja sekitar 3 bulan mulai sejak awal Juni 2001, tim seleksi melaporkan hasil pekerjaannya pada Sidang Pleno pada tanggal 15 Agustus 2001. 14 nama calon anggota akhimya diperoleh setelah melalui 8 kali rapat tim seleksi dan tiga tahap seleksi termasuk wawancara untuk melakukan *fit and proper test* yang dilakukan pada tanggal 6-8 Agustus 2001. Keempat belas nama tersebut adalah: Todung Mulya Lubis (CETRO), Hendardi (PBHI), Abdul Hakim Garuda Nusantara (ELSAM), Zumrotin K. Susilo (ketua Dewan

25 *Tempo Interaktif,* 30 Mei 2001.

26 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001.

27 *Tempo,* Edisi 23 Tahun X, 10 September 2001.

Pleno YLKI), Emmy Hafield (WALK), Wardah Hafidz (UPC), M.M. Billah (INFID/Bina Desa), Sri Wahyuningsih, Candra Setiawan, Mansour Fakih (INSIST), Zohra Andi Baso, Mohammad Farid, Anti Sulaiman, dan Anshari Thayib[28].

Semula keempat belas nama tersebut menurut Sriyana, Kahumas Komnas HAM, tidak akan diberitahukan kepada publik terlebih dahulu karena diputuskan dalam sidang pleno bahwa nama-nama calon anggota tersebut akan dipelajari lagi sehingga sangat mungkin berubah[29]. Namun temyata keesokan harinya nama-nama calon anggota tersebut bocor ke media massa dan dimuat dalam Harian Kompas. Kejadian tersebut menjadi momentum awal friksi antara sebagian anggota Komnas HAM dengan staf-staf Komnas HAM karena sebagian anggota mensinyalir bocornya nama-nama tersebut karena ulah staf. Akibatnya sejak sidang pleno anggota Komnas HAM tanggal 23 agustus 2001, sidang pleno hanya bisa diiikuti oleh anggota Komnas HAM dan staf sekretariat saja.

Nama-nama calon anggota yang terlanjur bocor ke publik tersebut kemudian mendapatkan reaksi yang keras dari internal maupun ekstemal Komnas HAM. Di dalam internal Komnas HAM, muncul dua kubu yang masing-masing cukup keras dan berbeda satu dengan yang lain, yaitu kubu yang menerima hasil tim seleksi dan kubu yang menolak.

Kubu yang menolak hasil ini adalah para anggota Komnas HAM yang selama ini risih dengan kehadiran aktivis NGO di dalam

28 *Media Indonesia,* 01 September 2001.

29 *Republika,* 22 Agustus 2001.

kegiatan Komnas HAM[30]. Argumen utama mereka yang menolak adalah: *pertama,* beberapa nama hasil seleksi adalah mereka yang terlibat dalam perumusan Dekrit Presiden pada detik-detik terakhir kekuasaan Presiden Abdurrahman Wahid yang kemudian dianggap cacat hukum. Kalangan ini kebanyakan berasal dari NGO[31]. *Kedua,* komposisi latar belakang figur yang dihasilkan didominasi oleh kalangan LSM dan sama sekali jauh dari *representativeness* masyarakat Indonesia. Kelompok Islam seperti Kyai misalnya sama sekali tidak ada[32]. Padahal dalam syarat yang disebutkan UU 39/1999, amat jelas perlu mereka yang berlatar belakang hakim, jaksa dan polisi dalam keanggotaan Komnas HAM, juga para tokoh agama. Bahkan kubu ini mencurigai berlangsungnya proses pengeluaran *(excluding)* mereka yang berlatar belakang mantan anggota militer, polisi, jaksa atau birokrat. *Ketiga,* Tim Seleksi dianggap bekerja sendiri tanpa berkonsultasi dengan sidang pleno selama proses rekruitmen berjalan, akibatnya muncul anggapan bahwa Tim Seleksi jalan sendiri.

Yang menarik, penolakan hasil tim seleksi tersebut menggunakan isu pluralisme untuk menolak kehadiran kalangan NGO di dalam Komnas HAM. Soegiri misalnya mempersoalkan mengapa tim seleksi yang dipimpin oleh Harkristuti Harkrisnowo ini cenderung untuk

---

30 Dalam wawancaranya dengan tim peneliti, Saafroedin Bahar secara tegas menyebutkan dirinya di dalam sidang pleno menolak nama salah satu calon anggota Komnas HAM yang berasal dari NGO, yaitu Hendardi. Nama tersebut baginya secara pribadi sangat bermasalah karena perbedaan pandangan dalam siapa yang berhak dikatakan melanggar HAM.

31 Hal senada diungkapkan oleh Prof. Sri Soemantri, anggota Dewan Kehormatan Komnas HAM, yang keberatan dengan beberapa nama calon anggota karena mendukung dekrit presiden Abdurahman Wahid. Baginya calon anggota Komnas HAM harusnya memilki kredibilitas dan nilai positif tinggi, bukan jelas-jelas mereka yang pernah melakukan kesalahan. Republika 25 Agustus 2001.

32 Wawancara tim peneliti dengan Saafroedin Bahar, *22* November 2001.

merekrut kalangan LSM semata sedangkan kelompok masyarakat lainnya tidak ada. Bahkan ia mencurigai berlangsungnya proses pengeluaran *(excluding)* calon-calon anggota yang mempunyai latar belakang mantan anggota militer, polisi, jaksa dan birokrat. Baginya kecenderungan tersebut jelas mengingkari konsep pluralisme dalam *Paris Principles* yang dimaknainya dengan sedapat mungkin sebanyak-banyaknya semua kelompok yang ada di dalam masyarakat terepresentasikah di dalam tubuh Komnas HAM[33]. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Saafroedin Bahar yang mempersoalkan tidak adanya representasi kalangan pemuka agama baik Islam, Katolik maupun yang lainnya dari hasil tim seleksi[34].

Asumsi ini juga banyak diyakini oleh sebagian kalangan umat Islam. Mereka menggugat ketidakterwakilan umat Islam dalam calon anggota Komnas HAM yang baru yang terlihat dari tidak adanya nama-nama orang berada dalam pergerakan Islam diantara bursa calon nama yang diajukan. Kalaupun ada hanya terdengar nama Muslim Abdurrahman, salah satu pengurus pusat Muhammadiyah dan terkenal sebagai cendekiawan muslim yang banyak disukai oleh kalangan kelas menengah Islam perkotaan, itupun harus kandas ditengah jalan karena tidak bisa memenuhi syarat-syarat administratif[35]. Adhyaksa Dault, Ketua Umum KNPI, misalnya menyatakan ketidak setujuannya terhadap nama-nama calon anggota dari hasil tim seleksi karena rata-rata calon anggota tersebut berasal dari kalangan sosialis, dan bukan dari kalangan

33 Wawancara tim peneliti dengan Mayjen TNI (Pum) Soegiri 23 November 2001

34 Wawancara tim peneliti dengan Saafroedin Bahar, November 2001.

35 *Tempo,* Edisi No.23 Tahun X, 10 September 2001.

nasionalis maupun Islam[36]. Sedangkan Nadjamudin Ramli, Ketua PP Pemuda Muhammadiyah, mengatakan pihaknya berharap Komnas HAM agar menggodok kembali nama-nama calon anggotanya karena beberapa nama, seperti Wardah hafidz dan Hendardi, perlu dipertanyakan kembali keterwakilan dan kredibilitasnya[37].

Namun beberapa alasan yang dikemukan oleh kubu yang menolak hasil tim seleksi tersebut dibantah oleh kubu yang menerima hasil tim seleksi. *Pertama,* menurut kubu ini tim seleksi ini sejak awal telah bekerja sesuai dengan apa yang dimandatkan dalam Surat Keputusan Ketua Komnas HAM. Albert Hasibuan bahkan menganggap tim ini telah bekerja dengan baik karena berhasil melakukan *fit and proper test* terhadap calon-calon anggota yang ada. Adapun kemunculan nama-nama yang didominasi kalangan NGO merupakan konsekuensi logis dari penentuan kriteria serta aturan-aturan yang ada[38]. *Kedua,* kubu ini melihat kemustahilan bila pluralisme dimaknai keterwakilan seluruh komponen masyarakat mengingat kondisi masyarakat Indonesia yang sangat majemuk. Asmara Nababan beranggapan bahwa asumsi tersebut mustahil dilaksanakan dalam koteks masyarakat Indonesia yang sangat majemuk. Baginya pluralisme tersebut harus dimaknai bahwa anggota Komnas HAM itu tidak boleh berasal hanya dari satu basis, baik pemikiran, latar belakang maupun gender[39].

Hal senada juga banyak diungkapkan oleh kalangan NGO Munir, misalnya memandang pluralisme bukan berarti kemudiar

---

36 *Tempo,* Edisi No.23 Tahun X, 10 September 2001.

37 *Ibid.*

38 Wawancara, 26 November 2001.

39 Wawancara , 21 November 2001.

menjadikan Komnas HAM sebagai lembaga representasi masyarakat. Baginya representasi yang dimaksud lebih bermakn; representasi *human rights values.* Ia menduga, tidak menutup kemungkinan isu pluralisme dilontarkan sebagai bagian dari strategi impunitas dan upaya *politicking* kelompok tertentu[40]. Demikian juga dengan Wardah Hafidz, aktivis *Urban Poor Consortium* ini melihat pluralisme harus diletakkan dalam konteks mengakomodasi semua kepentingan terhadap penegakan hak-hak asasi manusia dengan melepaskan semua ikatan primordial dan tetap mempertimbangkan komitmen, *track record,* keberpihakan pada hak-hak asasi manusia, dan sebagainya[41].

Sangkalan terhadap beberapa asumsi kubu yang menolak juga muncul dari ketua tim seleksi sendiri. Harkristuti Harkrisnowo memaparkan bahwa ia bersama timnya memang melakukan interpretasi terhadap aturan rekruitmen yang ditetapkan sidang pleno. Tim ini melihat perlu adanya keseimbangan komposisi keanggotaan berdasarkan latar belakang pekerjaan dan keahlian. Sejauh ini mereka yang berasal dari birokrasi dan ahli hukum sudah cukup banyak, dan oleh karena itu perlu diberi kesempatan kepada mereka yang berasal di luar kalangan ini. Adapun berkaitan dengan persoalan dominasi kalangan NGO, baginya merupakan hal yang tak terelakkan karena sampai batas akhir pendaftaran, kalangan yang tampak siap adalah yang berasal dari NGO. Mayoritas pendaftar berasal dari kalangan NGO. Hal tersebut kemudian didukung oleh kenyataan bahwa proses penegakan hak-hak asasi manusia di Indonesia lebih banyak dilakukan oleh kalangan NGO, dan tim

40 Wawancara, 21 November 2001.

41 Wawancara, 22 November 2001.

seleksi independen yang dipilih sendiri oleh anggota Komnas HAM kebanyakan berasal dari kalangan NGO. Kalau pun hasil akhir sebagian besar dari kalangan ini maka itu adalah proses obyektif yang tak terhindarkan[42].

Terhadap tuduhan yang menganggap tim ini tidak mau berkonsultasi dengan Komnas HAM, dibantah oleh Harkristuti Harkrisnowo. Menurutnya memang muncul perdebatan di dalam internal tim seleksi sendiri tentang perlu tidaknya melakukan konsultasi setiap saat kepada anggota Komnas HAM. Mengingat anggota Komnas HAM telah menyetujui kriteria calon angggota dan memberikan mandat penuh, maka tim merasa tidak harus melakukan konsultasi kepada anggota Komnas HAM. Akan tetapi tim sendiri selalu membuat laporan setiap ada kegiatan kepada Komnas HAM melalui Sekretariat Komnas HAM. Ini berarti kalau laporan itu disampaikan oleh kesekretariatan Komnas HAM setidaknya ketua Komnas HAM Djoko Soegianto mengetahui segala kegiatan yang telah dilakukan oleh tim seleksi[43].

Komnas HAM kemudian menggelar rapat pleno khusus pada tanggal 23 Agustus 2001 yang di hadiri oleh seluruh anggota Komnas HAM, kecuali Koesparmono Irsan, Satjipto Rahardjo, dan H.S. Dillion. Hadir juga anggota Dewan Kehormatan Komnas HAM, yaitu Sri Soemantri, Miriam Budiardjo, dan Marzuki Darusman dalam rapat tersebut. Rapat ini digelar untuk membahas lebih lanjut hasil kerja tim seleksi pimpinan Harkristuti Harkrisnowo yang terlanjur diketahui oleh publik. Setelah melalui perdebatan yang cukup sengit kemudian diputuskan melalui *voting*

42 Wawancara, 22 November 2001.

43 Wawancara, *Ibid*

untuk menambah jumlah anggota 17 orang lagi, bukan 7 orang sebagaimana kesepakatan awal, sehingga Komnas HAM memiliki 35 anggota sebagaimana diatur oleh UU No. 39 tahun 1999. Selain itu juga diputuskan untuk membentuk tim seleksi baru, yang dipimpin oleh B.N. Marbun, untuk mencari 20 nama-nama calon anggota Komnas HAM. Sehingga nantinya akan muncul 34 nama calon anggota (14 calon dari tim seleksi I dan 20 orang dari tim seleksi II) yang akan diajukan ke DPR. Dalam *voting* tersebut ada 5 anggota Komnas HAM menolak untuk membentuk tim lagi, yaitu: Asmara Nababan, Albert Hasibuan, Emil Salim, Saparinah Sadli, dan Soetandyo Wignjosoebroto. Sedangkan anggota lainnya yang menyetujui adanya tim seleksi kedua adalah Djoko Soegiarto, Soelistyowati Soegondo, Safroedin Bahar, BN. Marbun, Charles Himawan, Samsudin, Bambang W. Soeharto, Aisyah Amini, Salim dan Soegiri.

Anggota Komnas HAM yang menyetujui dibentuknya tim seleksi kedua ini melihat proses tersebut sebagai bentuk konsistensi Komnas HAM melaksanakan amanat UU No.39 tahun 1999. Oleh karena itu, Djoko Soegianto, sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 39 tahun 1999, Komnas HAM harus memenuhi jumlah anggota Komnas sebanyak 35 orang bukan 25 orang[44].

Sedangkan kubu yang menolak menyebut hal tersebut sebagai ketidakkonsistenan dari anggota Komnas HAM sendiri. *Pertama,* ketidakkonsistenan itu muncul karena mereka telah mengingkari adanya kesepakatan awal diantara Komnas HAM mengenai amandemen UU No. 39 tahun 1999, termasuk di dalamnya usulan

44 *Suara Pembaharuan,* 24 Agustus 2001.

tentang perubahan jumlah anggota. Harian Kompas memberitakan bahkan kabarnya Prof Soetandyo Wignjosoebroto yang biasanya tampil kalem dan sabar, sangat marah dengan "pengkhianatan" kubu status quo yang mengingkari kesepakatan untuk mengamandemen UU No.39 tahun 1999 yang dihasilkan pada rapat pleno bulan tanggal 19 Maret 2001[45]. *Kedua,* Asmara Nababan sendiri dalam sebuah diskusi *Indonesia Forum Live* yang bertemakan "Membedah Kinerja Komnas HAM" di Jakarta pada tanggal 03 September 2001, menuduh adanya ketidakkonsistenan kubu yang menolak amandemen UU No. 39 tahun 1999 yang terlihat dari interpretasi mereka mengenai keanggotaan Komnas HAM. Baginya, kalau kubu yang mempertahankan UU No. 39 tahun 1999 konsisten seharusnya Komnas HAM mengajukan 70 nama ke DPR untuk dipilih sebanyak 35 orang dan anggota Komnas HAM yang ada sekarang secara keseluruhan harus ditinjau ulang oleh DPR. Bahkan lebih lanjut ia menengarai adanya kecenderungan untuk menjadikan isu tersebut sebaga: alat politik demi kepentingan tertentu[46].

Tapi tak diduga, proses rekruitmen ini menjadi momentum meruncingnya fragmentasi internal Komnas HAM dan menjadikannya terbuka di depan publik. Tak kurang Ketua Tim Seleksi, Harkristuti Harkrisnowo dalam wawancaranya dengan tim peneliti mengekspresikan penyesalannya karena justru momentum rekruitmenlah yang makin menegaskan friksi internal yang ada dalam tubuh komnas HAM. Harkristuti Harkrisnowo menuturkan[47]:

---

45 *Kompas,* 30 Agustus 2001.

46 *Media Indonesia,* 04 September 2001.

47 Wawancara, 22 November 2001.

"Terus terang saya merasa ada *gulity feeling* di dalam diri saya karena keberadaan tim saya dan keputusan tim ini temyata mengexpose adanya perbedaan di dalam Komnas HAM. Saya tidak bermaksud demikian. Saya juga tidak tahu bahwa ada konflik [di dalam Komnas HAM]. Kita 'kan orang luar. Saya jadi kaget, ternyata [konflik] ini menjadi semakin keras ketika ada hasil [tim seleksi] ini."

D. Amandemen UU No.39 Tahun 1999 dan Penegasan Fragmentasi

Diskusi di atas telah memaparkan bagaimana konflik internal di dalam Komnas HAM menjadi terekspos hebat ke publik ketika terjadi keruwetan dalam proses rekrutmen calon anggota baru Komnas HAM. Hal yang sama juga terjadi dalam kasus amandemen UU 39/1939. Setelah meledak ke publik dengan kasus rekrutmen calon anggota, ruang publik kembali diramaikan seputar perdebatan di antara anggota Komnas HAM tentang amandemen tersebut. Akan dilihat bagaimana masing-masing anggota mencoba memainmainkan isu amandemen di dalam arena pertarungan *office politics* mereka.

Dalam rapat paripuma khusus tanggal 12 Desember tahun 2000 Komnas HAM telah menyetujui usul perubahan UU 39/ 1939. Rencana amandemen tersebut dirumuskan karena Komnas HAM melihat ketentuan-ketentuan yang ada dalam undangundang tersebut masih lemah dan kurang memberi energi yuridis yang maksimal bagi Komnas HAM dalam upaya mempromosikan hak asasi manusia di Indonesia. Bahkan dalam undangundang tersebut ada beberapa pasal yang dianggap bisa menghambat kinerja Komnas HAM. Dalam draft naskah akademis tentang amandemen UU 39/1999 disebutkan bahwa rencana amandemen tersebut bertujuan untuk

memfasilitasi Komnas HAM semaksimal mungkin sebagai lembaga yang mandiri dalam pemenuhan, pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia. Sehingga menurut Komnas HAM sudah selayaknya kalau pengaturannyapun harus disesuaikan guna mendukung kebutuhan[48].

Setelah melalui perdebatan panjang dalam rapat pleno, disepakati ada beberapa klausul-klausul di dalam UU No. 39 tahun 1999 yang diusulkan untuk diamandemen,[49] yaitu status Sekretaris Jenderal Komnas HAM, jumlah anggota Komnas HAM, kewenangan untuk menggugat secara perdata terhadap instansi yang tak mau melaksanakan rekomendasi, serta pembentukan Komisi Hak Asasi Manusia Daerah. Perdebatan pompom tersebut bahkan hingga kini masih berlangsung.

Dalam proses diskusi internal Komnas HAM ada beberapa isu yang menjadi perdebatan sengit, seperti soal sekretaris jenderal. Pasal 81 ayat (3) UU 39/1999 menyebutkan status Sekretaris Jenderal Komnas HAM adalah pegawai negeri sipil dan bukan termasuk anggota Komisi. Beberapa kalangan merasa pasal ini mesti diamandemen karena akan membawa implikasi cukup serius bagi eksistensi Komnas HAM. Usulan amandemen terhadap pasal ini dibangun atas dasar pemikiran bahwa status sekretaris jenderal sebagai pegawai negeri selain jelas akan mengurangi independensi

48 Draft akademis ini tercantum dalam Surat Edaran Sekretaris Jenderal Komnas HAM kepada seluruh anggota, tertanggal 21 Desember 2000. Dalam surat itu disebufkan bahwa untuk menindaklanjuti keputusan Komnas HAM untuk mengamandemen UU 39/1999 maka ditugaskan kepada Lies Soegondo untuk menyusun draft naskah akademik.

49 Edaran Naskah Akademik Sekretaris Jenderal Komnas HAM, tanggal 21 Desember 2000.

Komnas HAM, juga membawa konsekuensi pada status staf yang juga harus pegawai negeri.

Argumen seperti ini ditegaskan Asmara Nababan yang menyatakan bahwa sejumlah anggota Komnas HAM dan staff mengkhawatirkan status tersebut. Jika sekretaris jenderal berstatus pegawai negeri, maka seluruh staf di bawahnya juga memiliki status kepegawaian yang sama[50]. Dalam *Paris Principles* disebutkan kalaupun ada keterlibatan pegawai atau pejabat negara, maka keterlibatan tersebut hanya terbatas sebagai konsultan semata. Tentu ini berdasarkan pertimbangan akan pentingnya independensi. Berdasarkan pengalaman selama ini tugas sekretaris jenderal tidak bisa hanya terbatas pada pelayanan administratif tetapi juga melibatkan hal-hal yang subtantif. Dikhawatirkan akan muncul kesulitan kerjasama dengan anggota lainnya bila sekretaris jenderal bukan anggota Komnas HAM. Penempatan PNS di kursi sekretaris jenderal dikhawatirkan akan mengundang intervensi pemerintah ke dalam Komnas HAM melalui agen dan mekanisme yang baru. Di samping itu upaya memisahkan kerja substanstif dan manajerial hanya akan menambahi karakter birokratis lembaga ini[51].

Sejalan dengan Asmara Nababan, anggota Komnas HAM yang lain yaitu Albert Hasibuan menilai bahwa pasal tentang Sekretaris Jenderal Komnas HAM yang bukan pegawai negeri menjadi satu hal penting yang mesti dipertimbangkan untuk dirubah. Dia berpendapat bahwa sekretaris jenderal dan staf harus berstatus non PNS agar independensi bisa dijaga. Baginya independensi adalah faktor kuat bagi Komnas HAM untuk bisa mengembangkan HAM.

---

50 *Koran Tempo,* 25 Mei 2001.

51 Wawancara, 21 November 2001.

Sebaliknya ketidakindependensian akan menjebak Komnas HAM pada kompromi-kompromi yang mengaburkan pencapaian tujuan Komnas HAM[52].

Bagi beberapa anggota lain persoalan ini sebenamya tidak menjadi masalah bagi Komnas HAM. Saafroedin Bahar, misalnya, mengatakan bahwa wajar saja bila posisi tersebut ditempati oleh orang yang berstatus pegawai negeri sipil karena Komnas HAM merupakan *state agency.* Ia mempersoalkan orang yang selalu mencurigai pegawai negeri. Sebab baginya pegawai negeri itu melaksanakan fungsi pelayanan negara dan tidak memiliki kepentingan apapun sembari mencontohkan anggota DPR yang juga punya status pegawai negeri[53]. Di sisi lain, menurutnya, memisahkan jabatan Sekretaris Jenderal Komnas HAM dengan anggota Komnas HAM akan semakin menjamin kinerja dari lembaga ini dalam lingkup substansi sekaligus manajerial.

Pandangan ini sejalan dengan Soegiri yang tidak melihat pengaruh sekretaris jenderal yang berstatus pegawai negeri dengan independensi Komnas HAM. Menurutnya di dalam Komnas HAM sendiri belum ada kesatuan pendapat soal independensi. Sebagian ada yang berpendapat bahwa independensi Komnas HAM harus dari segala hal termasuk keuangan. Sedangkan menurut sebagian yang lain menyatakan bahwa independensi terhadap pemerintah memang penting, tapi tidak dengan negara. Soegiri lebih setuju dengan pandangan yang terakhir. Independensi Komnas HAM tidak bisa dipengaruhi oleh posisi sekretaris jenderal PNS atau bukan. Ini bisa dilihat dari independennya lembaga lain meski sekretaris

52 Wawancara, 26 November 2001.

53 Wawancara Saafroedin. 22 November 2001.

jenderal yang juga pegawai negeri seperti Mahkamah Agung, DPR, dan lain-lain[54]. Pendapat ini disepakati oleh Bambang W. Soeharto yang menyatakan bahwa Komnas HAM harus banyak belajar dari pengalaman di DPR dan MPR dimana mereka tetap mandiri meskipun sekretaris jenderalnya dari pegawai negeri[55].

Anggota lainnya, Soelistyowati Soegondo, sependapat dengan Soegiri dan Bambang Soeharto. Baginya dalam UU 3 1999 disebutkan bahwa Sekretaris Jenderal Komnas HAM d PNS karena pada saat itu DPR yang menginginkannya sebab dana Komnas HAM diperoleh dari APBN. Status Sekreta Jenderal Komnas HAM tidak berkaitan dengan soal independensi sebab tugasnya hanya membantu tugas administrasi. Dia mencontohkan bagaimana hakim tetap independen meskipun statusnya PNS. Kalau sekretaris jenderal berasal dari anggota Komnas HAM sendiri maka kerjanya dianggap akan tumpang tindih[56]. Sekretaris jenderal dari PNS bagi Lies Soegon harus didukung kalau menginginkan Komnas HAM ingin ku Lies Soegondo mengandaikan bahwa Sekretaris Jenderal Komnas HAM harus setara dengan DPR yang didukung aparat birokrasi yang kuat[57].

Soal lain yang menjadi poin perdebatan tentang amandemen adalah soal jumlah anggota Komnas HAM. Pasal 81 ayat UU 39/1999 menentukan jumlah anggota Komnas HAM adal 35 orang. Sebagian kalangan melihat jumlah 35 terlalu besar, namun kalangan yang lain berpendapat bahwa jumlah anggota Komnas HAM yang

54 Wawancara Mayjen TNI (Pum) Soegiri, 23 November 2001.

55 *Republika,* 5 September 2001.

56 *Koran Tempo,* 28 September 2001.

57 *Koran Tempo,* 27 September 2001.

besar diperlukan dalam kondisi sosial masyarakat Indonesia yang berbeda dengan negara-negara lain.

Seperti yang dikatakan Asmara Nababan, belajar pada pengalaman di negara-negara lain dan juga Komnas HAM sendiri optimalisasi kerja-kerja dan kapasitas pelayanan lembaga tidak tergantung pada seberapa banyak anggota tapi lebih pada kemampuan staf dan ketersedian dana kegiatan. Selain itu mengingat anggota Komnas HAM bukan penuh waktu, jumlah yang banyak akan berpengaruh pada efektifitas dan efisiensi pengambilan keputusan kolektif. Komnas HAM mengusulkan untuk mengamandemen jumlah anggota Komnas HAM menjadi sekitar 15-25 orang[58].

Sejalan dengan Asmara Nababan, H.S Dillon melihat bahwa jumlah anggota Komnas HAM seperti yang terdapat dalam UU 39/1999 tersebut terlalu besar. Di sisi lain hal itu mencerminkan bahwa di kalangan DPR terjadi ketidakpahaman tentang kelembagaan Komnas HAM. Ini terlihat dari upaya memperbesar jumlah anggota Komnas HAM melalui UU tersebut. Jumlah anggota Komnas HAM menurutnya harus diperkecil sebagai *full timers* dan didukung staff yang memiliki profesionalitas[59].

Pandangan seperti ini didukung oleh Soetandyo Wignjosoebroto. Untuk fase yang akan datang menurutnya, anggota Komnas HAM hanya berperan dan menjalankan fungsi sebagai pembuat keputusan atau *policy maker.* Adapun peran dan fungsi pelaksana keputusan atau *doing thing in the field* dapat dimainkan secara efektif oleh staf

58 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001.

59 Wawancara tim peneliti dengan H.S Dillon, 23 November 2001.

Komnas HAM. Sehingga jumlah anggota sebanyak 35 dianggap akan membawa implikasi pada tidak efektifnya pengambilan keputusan[60].

Di sisi lain ada yang berpandangan bahwa jumlah 35 seperti yang tercantum dalam UU 39/1999 adalah konsepsi yang sudah tepat untuk Komnas HAM. Dalam rapat paripurna 23 Agustus 2001, Djoko Soegianto menyatakan bahwa Komnas HAM Indonesia berbeda dengan Komnas HAM di negara lain, misalnya India. Tugas Komnas HAM memang harus sesuai dengan UU 39/1999,[61] Artinya, jumlah 35 orang memang sebuah mandat yang harus dijalankan.

Anggota yang lain melihat bahwa jumlah anggota yang besar menjadi sangat relevan manakala perubahan konteks membawa implikasi pada kuantitas dan kualitas pelanggaran hak asasi manusia. Artinya, perlu ada penguatan kelembagaan Komnas HAM yang salah satunya dengan jalan menambah jumlah anggota lebih besar dibandingkan dengan yang ada sekarang. Lies Soegondo menegaskan persoalan ini. Menurutnya Komnas HAM justru perlu memperbesar jumlah anggotanya karena pengaduan makin banyak dan para pengadu merasa tidak puas kalau hanya diterima staf[62].

Rencana amandemen juga membicarakan tentang pentingnya Komisi Daerah HAM. Dalam draft naskah akademik yang diedarkan Sekretaris Jenderal Komnas HAM, 21 Desember 2001 disebutkan bahwa pasal 76 ayat 4 UU 39/1999 yang menyatakan bahwa Perwakilan Komnas HAM dapat didirikan di daerah, dianggap tidak sejalan dengan semangat desentralisasi dan otonomi. Melalui naskah akademik itu ditegaskan bahwa pendekatan sentralistis sulit dicapai

60 Wawancara tim peneliti dengan Soetandyo Wignjosoebroto, 23 November.

61 Risalah Rapat Paripurna Khusus Komnas HAM, 23 Agustus 2001.

62 Koran Tempo, 28 September 2001.

dalam meratakan aksesibilitas masyarakat kepada pelayanan hak asasi manusia dari Sabang sampai Merauke[63]. Seorang aktivis dari LBH HAM Pontianak, Kamarussalam, memang menekankan pentingnya dibentuk Komisi Daerah Hak Asasi Manusia agar proses penegakkan hak asasi manusia di daerah bisa bekerja dengan baik. Menurut dia Kantor Perwakilan Komnas HAM yang ada di Pontianak saat ini hampir-hampir kinerjanya tidak terdengar ke publik, selain memasang spanduk. Tambahnya, Perwakilan Komnas HAM yang ada sekarang kurang bisa melihat dinamika lokal. Terlebih lagi pemilihan anggotanyapun tidak transparan sehingga pembentukan Komda HAM yang memahami konteks lokal jelas diperlukan[64].

Asmara Nababan menyatakan urgensi dari pembentukan Komda HAM ini. Komda HAM merefleksikan upaya desentralisasi Komnas HAM. Komda HAM dibentuk untuk meratakan akses masyarakat di daerah terhadap pengaduan pelanggaran hak asasi manusia. Secara teknis Komda HAM akan menangani persoalan mikro sedangkan Komnas HAM menangani persoalan yang bersifat nasional. Menurutnya Komda HAM bukan sub ordinasi dari Komnas HAM, melainkan badan setara yang dapat bekerjasama[65].

Poin lain dalam amandemen yang menjadi perdebatan hangat adalah soal kewenangan menggugat secara perdata terhadap instansi-instansi yang tidak mau menjalankan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komnas HAM. Selama ini berdasarkan pengalaman Komnas HAM seringkali rekomendasi yang dibuat oleh Komnas HAM

63 Draft Naskah Akademik, Edaran Sekretaris jenderal Komnas HAM, 21 Desember 2000.

64 Wawancara tim peneliti dengan Kamarussalam, Direktur LBH HAM Pontianak, 3 Desember 2001.

65 Lihat *Media Indonesia,* 21 September 2001.

tidak diindahkan oleh pihak-pihak yang berwenang sesuai hukum. Oleh karena itu agar rekomendasi bisa dilaksanakan secara optimal dibutuhkan kewenangan Komnas HAM untuk menggugat terhadap pihak-pihak yang berwenang bila tidak mengindahkan rekomendasi. Seperti dikatakan Soegiri, selama ini banyak rakyat yang berteriak-teriak karena rekomendasi yang dikeluarkan Komnas HAM tidak dijalankan oleh pihak-pihak terkait sehingga pada saat itu muncul gagasan untuk mengajukan mereka ke pengadilan. Caranya adalah menggagas amandemen UU 39/1999[66].

Dari kalangan LSM juga menegaskan hal yang sama. Wardah Hafidz misalnya melihat bahwa kewenangan menggugat diperlukan Komnas HAM kalau masih ingin memainkan peran dalam promosi hak asasi manusia. Menurutnya: "Kewenangan menggugat bagi Komnas HAM dapat mempercepat *law enforcement* dan penegakkan hukum. Kalau sekarang, terlebih dalam suasana *chaos* dan krisis otoritas maka rekomendasi hanya akan menjadi seperti kentut saja. Orang tidak ambil peduli"[67].

Dalam draft naskah akademik rencana amandemen, yang disusun oleh Lies Soegondo atas mandat rapat paripuma tanggal 12 Desember 2000, juga disebutkan betapa dalam pengalamannya sejak tahun 1993 rekomendasi Komnas HAM tidak diindahkan pihak-pihak terkait. Masalahnya adalah Komnas HAM tidak diberi alat pemaksa oleh undang-undang. Selain itu tidak ada sanksi bagi instansi terkait apabila rekomendasi tidak dijalankan[68]. Namun

66 Wawancara tim peneliti dengan Mayjen TNI (Purn) Soegiri, 23 November 2001.

67 Wawancara tim peneliti dengan Wardah Hafidz, Koordinator Urban Poor Consortium, 22 November 2001.

68 Draft Naskah Akademik, Edaran Sekretaris jenderal Komnas HAM, 21 Desember 2000.

dalam kesempatan lain justru Lies Soegondo memberikan pendapat berbeda. Baginya Usulan kewenangan menggugat terhadap pihak yang tidak melaksanakan rekomendasi Komnas HAM tidak bisa dilaksanakan. Pasalnya Komnas HAM sebagai penyelidik tidak bisa memaksakan Kejaksaan Agung melanjutkan ke penyidikan, apabila temyata bukti-bukti yang diajukan lemah[69].

Dalam perkembangannya ke depan terjadi perdebatan lagi tentang poin-poin amandemen tersebut, meski sebenamya Komnas HAM sendiri sudah memberi keputusan lewat pleno untuk mengamandemen poin-poin tersebut. Momen keterpecahan anggota Komnas HAM dalam soal amandemen ini mulai muncul dalam momen rekrutmen calon anggota Komnas HAM versi tim Harkristuti Harkrisnowo. Seperti yang telah dibahas di atas, tim rekrutmen calon anggota Komnas HAM tersebut menghasilkan 14 nama yang didominasi oleh aktivis-aktivis LSM. Hal inilah yang memunculkan kontroversi di dalam Komnas HAM. Beberapa anggota kemudian mempersoalkan tentang mekanisme yang tidak transparan[70]. Dari sinilah kemudian wacana tentang menjalankan UU 39/1999 tanpa perubahan muncul ke permukaan. Dihasilkannya calon-calon yang didominasi LSM tersebut disinyalir membuat beberapa anggota Komnas HAM mengusulkan untuk menjalankan UU 39/1999 dengan "konsisten" dan mengabaikan rencana amandemen. UU 39/1999 dinilai dijadikan tameng yuridis untuk menolak calon-calon tersebut[71].

---

69 Lihat *Koran Tempo,* 28 September 2001.

70 Ini misalnya ditegaskan oleh Bambang W. Soeharto yang merasa Komnas HAM di *fait accompli* oleh tim rekrutmen. Lihat Republika 24 Agustus 2001.

71 *Kompas,* 30 Agustus 2001.

Friksi di antara anggota sangat kentara manakala sebagian anggota Komnas HAM merasa ditelikung oleh anggota-anggota lainnya yang "mengingkari" kesepakatan awal untuk mengamandemen UU No.39 tahun 1999. Sub bab sebelumnya telah memaparkan bagaimana reaksi Soetanyo Wignjosoebroto terhadap pengingkaran itu. Asmara Nababan secara implisit juga mempertanyakan Komnas HAM yang merubah keputusannya sendiri. Ia berpendapat bahwa Komnas HAM seharusnya konsisten dengan keputusan yang dibuatnya[72].

Di sinilah kemudian persoalan rencana amandemen menjadi persoalan serius karena seringkali dijadikan sarana justifikasi bagi sikap-sikap dan pilihan-pilihan politik para anggota. Tentu sudah bisa ditebak bahwa dari situ fragmentasi politik pada level internal semakin tertegaskan. Kalau dilacak lebih jauh memang rencana amandemen yang melahirkan polemik itu sejak awal bermasalah bagi sekalangan anggota Komnas HAM. Ini misalnya terlihat dari ungkapan Lies Soegondo yang menyatakan bahwa ia belum melihat urgensi mengamandemen pasal tentang jumlah anggota dan sekretaris jenderal, serta usulan memberikan kewenangan menggugat bagi Komnas HAM dan membentuk komisi daerah[73]. Ini menunjukkan betapa keputusan untuk mengusulkan amandemen UU 39/1999 belum menjadi satu hal yang solid dalam pemikiran anggota Komnas HAM. Sehingga tak mengherankan ketika muncul konflik internal, persoalan ini menjadi terabaikan. Seperti dikatakan Soegiri bahwa meskipun rencana amandemen sudah diputuskan

---

72 Dalam rapat pleno khusus tanggal 23 Agustus 2001, Asmara Nababan menyatakan bahwa dia tetap akan konsekwen dengan keputusan pleno untuk mengamandemen UU 39/1999. Dia keberatan dengan usulan untuk menambah calon anggota supaya jumlah anggota 35 orang.

73 *Koran Tempo,* 28 September 2001.

tapi hingga sekarang belum diajukan secara khusus karena masih diperbincangkan. Masih belum ada kesatuan pendapat di dalam Komnas HAM sendiri[74].

Persoalan amandemen masih mengambang hingga kini dan belum menemukan kejelasan arah. Beberapa kalangan di dalam Komnas HAM sendiri masih tetap menyatakan urgensi amandemen ini dalam rangka memberi energi yuridis yang maksimal bagi penegakkan hak asasi manusia di Indonesia. Upaya ini juga mendapat dukungan dari kalangan eksternal.

Namun apabila dilihat perkembangannya maka persoalan amandemen ini dalam banyak hal menjadi wacana yang merefleksikan sengketa politik di antara anggota Komnas HAM serta dimungkinkan merefleksikan pula tarik menarik kepentingan politik di level makro nasional. *Statement* yang menegaskan hal tersebut bisa dilihat dari pernyataan B.N. Marbun ketika menanggapi kontroversi tentang jumlah anggota. Ia menduga bahwa polemik tersebut sengaja dimunculkan Asmara Nababan yang menurutnya tidak setuju apabila Komnas HAM menambah anggotanya menjadi 35 orang setelah 14 nama calon anggota dikritik karena didominasi lembaga swadaya masyarakat. Ia menyebut apa yang dilakukan Asmara Nababan sebagai upaya "main kayu"[75].

Dengan dalih Undang-undang No.39/1999 pula anggota Komnas HAM melakukan upaya saling sikut. Ini misalnya terlihat dari upaya untuk mendemisionerkan sekretaris jenderal yang sedang dijabat Asmara Nababan. Usulan ini dilontarkan Saafroedin Bahar,

---

74 Wawancara tim peneliti dengan Soegiri.

75 *Koran Tempo,* 28 September 2001.

Djoko Soegianto dan B.N. Marbun. Menurut Djoko anggota yang ada saat ini tetap menjadi anggota Komnas HAM hingga 2003. Berkaitan dengan masalah sekretaris jenderal, Djoko Soegianto berpendapat bahwa sejak 23 September 2001 sudah harus ada sekretaris jenderal baru, artinya Asmara Nababan harus dinyatakan demisioner[76]. Dalam beberapa hal argumen mungkin tersebut bisa dilihat sebagai sebuah keganjian dimana persoalan sekretaris jenderal haruslah menyesuaikan dengan UU 39/1999 namun di sisi lain status hukum anggota Komnas masih bersandar pada kepres yang mengangkat mereka sampai 2003 sebelum undang-undang tersebut dibuat. Artinya ada semacam inkonsistensi yuridis yang bekerja karena pergulatan politik.

Contoh lain yang menunjukkan friksi tersebut adalah adanya pernyataan yang "bercabang" dari anggota Komnas HAM ke publik sehingga menunjukkan betapa ada ketidaksolidan dan perpecahan di internal Komnas HAM. Lies Soegondo, misalnya, pernah menyatakan bahwa ia belum melihat adanya urgensi untuk mengamandemen pasal-pasal dalam UU 39/1999. Tapi, menurutnya, ia harus tunduk kepada keputusan rapat pleno yang menghendaki amandemen[77].

Kalau dicermati lebih lanjut maka perdebatan tentang amandemen UU 39/1999 dalam banyak hal lebih merupakan ekspresi pertarungan politik di dalam Komnas HAM dan sekaligus menjadi upaya untuk membuat perdebatan wacana tersebut sebagai sebuah pertarungan yang elegan dan memiliki justifikasi intelektualitas. Perdebatan itu tidak lebih sebagai mekanisme yang berdimensi politis ketimbang pertarungan paradigmatik.

---

76 Lihat *Republika,* 1 September 2001.

77 Koran *Tempo,* 28 September 2001.

Sebagaimana disinyalir Hasan Wirayudha, seorang diplomat yang menjadi kepercayaan Menlu Ali Alatas untuk mengurusi masalah hak asasi manusia dan menjadi tokoh kunci bagi pembentukan Komnas HAM, gonjang-ganjing yang sekarang terjadi di dalam Komnas HAM tersebut disebabkan oleh kewenangan politik yang dimiliki oleh Komnas HAM. Lebih lanjut, menurutnya sejak awal ia sudah berpikir saat pembentukan Komnas HAM, bila kewenangan politik itu diberikan akan sangat berbahaya bagi Komnas HAM apalagi kemudian terbukti digunakan oleh sejumlah anggotanya sebagai *platform* politik. Lanjutnya idealnya Komnas HAM hanya menjadi sumber alternatif kebenaran untuk mematahkan adanya monopoli kebenaran dan sumber informasi dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia[78]. •

78 Wawancara tim peneliti dengan Hasan Wirayudha, Menlu RI di bawah pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri, di Praha, Ceko, 18 Juni 2002 dan Bratislava, Slovakia, 19 Juni 2002.

V

RESPON KOMNAS HAM TERHADAP PEMEKARAN ISU DAN AKTOR

Proses perubahan politik pada tahun 1998 yang ditandai dengan munculnya fragmentasi pada elemen-elemen negara dan masyarakat yang telah diuraikan pada bab 2 dan 3, tidak hanya membawa implikasi perubahan bagi formasi negara dan masyarakat. Lebih jauh, proses ini juga membawa implikasi bagi adanya perluasan spektrum isu hak asasi manusia, perluasan aktor yang terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia, serta tuntutan perluasan *magnitude* peran Komnas HAM dalam proses penegakan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia pasca tahun 1998.

Secara yuridis, hadimya dua produk perundang-undangan yang berkaitan dengan penanganan hak asasi manusia, yaitu UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, telah memberikan mandat yuridis bagi perluasan ruang gerak Komnas HAM dalam upaya penegakan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia. Fungsi,

wewenang dan peran Komnas HAM secara ideal menjadi semakin besar dan signifikan bagi penegakan hak asasi manusia di Indonesia dibandingkan rentang waktu sebelumnya. Sebelumnya dengan mandat Keppres No. 50 tahun 1993, sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 butir C, Komnas HAM hanya mempunyai fungsi pendidikan, penyuluhan, pengkajian dan pemantauan hak asasi manusia.

Seiring dengan diundangkannya UU No. 39 tahun 1999, fungsi Komnas HAM mengalami perluasan dengan adanya tambahan fungsi mediasi (pasal 76 ayat 1) dan meluasnya wewenang Komnas HAM dalam melakukan fungsi pemantauan terhadap kasus pelanggaran hak asasi manusia, terutama dengan adanya kewenangan untuk memanggil saksi (pasal 89). Selain itu dalam UU No. 26 tahun 2000, fungsi Komnas HAM juga bertambah dengan diberinya mandat kewenangan untuk melakukan penyelidikan bagi pelaku sipil dan militer pada pengadilan hak asasi manusia serta dapat membentuk tim *ad hoc* yang terdiri atas Komnas HAM dan unsur masyarakat (pasal 18).

Dengan perubahan-perubahan tersebut, wajarlah bila Komnas HAM dituntut menjalankan peran-perannya dalam perlindungan, pemantauan dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia secara optimal. Yang akan dibahas di bab ini adalah kapasitas Komnas HAM dalam merespon tuntutan masyarakat, perluasan isu dan pemekaran aktor pelanggaran hak asasi manusia pasca tahun 1998. Elaborasi akan diawali dengan bagaimana Komnas HAM mencoba merumuskan basis pijakannya secara normatif dan melakukan peningkatan kapasitas kelembagaan sebagai respon awal Komnas HAM dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia

di era transisi politik. Selanjutnya pembahasan kita arahkan untuk menelusuri sejauh mana proses-proses tersebut mampu menopang optimalisasi kinerja Komnas HAM di tataran praksis. Terakhir dalam bab ini kita akan melihat bagaimana respon eksternal terhadap *performance* yang telah ditunjukkan oleh Komnas HAM dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia dan pengaruhnya bagi energi kolektif ekstemal yang pernah berhasil dibangun oleh Komnas HAM di pada rentang waktu 1993-1997.

Yang jelas, sebagaimana telah diuraikan pada bab IV, Komnas HAM telah gagal membendung arus fragmentasi politik makro sehingga terefleksikan ke dalam kinerja internal dan mempengaruhi kemandirian Komnas HAM. Fragmentasi terasa semakin kental di dalam tubuh Komnas HAM bila bersentuhan langsung dengan kepentingan politik kelompok tertentu. Hal ini berarti pula hilangnya energi kolektif akibat fragmentasi yang ada di dalam tubuh Komnas HAM akan berpengaruh pada kerja-kerja praksis Komnas HAM dalam menangani kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia.

A. Membangun Pijakan Normatif Penanganan Hak Asasi Manusia di Era Transisi

Dengan menyadari pentingnya membangun pola kerja yang, optimal dan efektif, maka pada masa transisi politik, Komnas HAM mencoba memilih untuk merumuskan sebuah konsep normatif yang diharapkan mampu menjadi basis pijakan bagi mekanisme kerja-kerja yang lebih terarah dan baku. Sebuah ilustrasi awal yang menarik untuk menjelaskan bagaimana prinsip-prinsip dan mekanisme kerja secara normatif dibangun oleh Komnas HAM

dalam mempromosikan dan menegakkan hak asasi manusia di era transisi terlihat dari penuturan Asmara Nababan. Sekjen Komnas HAM ini, dalam wawancaranya dengan tim peneliti menyatakan[1]:

> "Segera setelah B.J. Habibie dilantik menjadi presiden RI ke-4, Komnas HAM menulis *paper* sekitar 6-8 halaman yang berisi tentang perlunya menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu dengan realisasi konkritnya adalah membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Diharapkan dengan adanya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini akan tercipta kondisi dan situasi yang baik bagi proses penegakan hak asasi manusia di masa yang akan datang. Sebab bila tidak maka beban masa lalu akan terus membebani langkah ke depan. Namun kemudian militer menolak dengan alasan: pertama, apa yang mereka lakukan adalah tugas negara. Kedua, tindakan masa lalu tidak bisa diukur dengan ukuran sekarang".

Peryataan tersebut ditegaskannya kembali pada kesempatan yang lain[2]:

> "Kita sudah melakukan percakapan yang mendalam tentang pelanggaran hak asasi manusia masa lalu. Kita membuat 6-8 halaman *paper* untuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Kami membuat pertemuan antara Habibie, Komnas HAM, dan ABRI, setelah itu hilang. Padahal Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini merupakan upaya Komnas HAM agar tidak reaktif [dan] lebih responsif. Ini menunjukkan memang ada usaha untuk menggunakan keterbukaan yang ada untuk memperkuat basis-basis hak asasi manusia".

---

1 Wawancara dengan tim peneliti dengan Asmara Nababan, Sekjen Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 21 November 2001.

2 Diungkapkan oleh Asmara Nababan dalam sesi tanya jawab Seminar Laporan Awal Penelitian ini pada tanggal 24 Januari 2002 di Hotel Acasia, Jakarta.

Pernyataan Asmara Nababan di atas menunjukkan bagaimana langkah awal yang diambil oleh Komnas HAM setelah terjadi perubahan politik nasional yang ditandai dengan *lengsernya* Soeharto. Hal ini merupakan gambaran tentang bagaimana usaha Komnas HAM untuk menjawab tantangan yang muncul dalam upaya pemantauan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia di era transisi.

Dari ungkapan Asmara Nababan bisa dilihat betapa usulan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi tidak bisa dilepaskan dari urgensi penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu dengan memberi rasa keadilan pada semua pihak sebagai pijakan awal untuk penegakan hak asasi manusia yang lebih baik di masa depan. Lebih jauh sebagaimana ditegaskan oleh Asmara Nababan bahwa tanpa adanya pengungkapan kebenaran tentang pelanggaran di masa lalu, masalah tersebut akan terus membebani proses penegakan hak asasi manusia di masa yang akan datang.

Hal senada ditegaskan juga oleh Marzuki Darusman bahwa keberadaan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini sangat penting karena kekerasan eksesif yang muncul dalam kasuskasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu menyebabkan munculnya apatisme, benci dan dendam yang akan menjadi sekat psikologis bagi proses *nation-building.* Dalam kondisi demikian dibutuhkan kohesi dan rekonsiliasi. Dalam jangka panjang, kohesi dan rekonsiliasi ini sangat berpengaruh bagi penguatan budaya hak asasi manusia di masa yang akan datang[3].

---

3 Hal ini dilontarkan saat ia memegang posisi wakil ketua Komnas HAM yang merekomendasikan perlunya pemerintah dan anggota DPR hasil Pemilu 1999 membentuk Komisi Kebenaran dan

Dalam wacana yang dikembangkan ke publik saat itu, pilihan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai mekanisme penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia ill masa lalu ini didasarkan pada beberapa argumen. *Pertama,* adanya kecenderungan kemacetan dalam setiap pengusutan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu. *Kedua.* keinginan untuk memberikan kesempatan pada para saksi dan korban untuk bersuara sekaligus mendapat gambaran yang komprehensif mengenai kejahatan hak asasi manusia. *Ketiga,* munculnya benturan-benturan yang menyebabkan lemahnya proses pengadilan hak asasi manusia, seperti biaya yang besar, kuatnya pengaruh kekuasaan pelanggar hak asasi manusia, dan terfokusnya penanganan hanya pada satu kasus (Prasetyo, 2001 221-222).

Komnas HAM secara kelembagaan kemudian, menurut H.S. Dillion, mencoba lebih responsif dengan merumuskan wacana *transitional justice* sebagai wacana nasional penegakan hak asasi manusia pada era transisi[4]. Konsep *transitional justice* sendiri sebagaimana diungkapkan oleh salah satu anggota Komnas HAM, Soetandyo Wignjosoebroto, dari perspektif legalnormatif merupakan perwujudan konsep keadilan yang universal dan eternal dalam kenyataan-kenyataan kontektualnya yang konkrit, yaitu proses transisi dari rejim otoriter ke rejim yang demokratis dengan segala imbasnya baik yang terjadi pada sektor ekonomi dan politik maupun yang terjadi pada sektor sosial (Wignyosoebroto, 2000:12).

Pada konteks yang lebih makro, *transitional justice* dijadikan rumusan basis pijakan bagi mekanisme kerja Komnas HAM untuk menegakkan hak asasi manusia di Indonesia, terutama penanganan

---

Rekonsiliasi. *(Suara Pembaharuan,* 12 Juli 1998).

4 Wawancara tim peneliti dengan HS Dillon, Anggota Komnas HAM, 23 November 2001.

dan penyelesaian kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu yang dilakukan oleh rejim otokratik Orde Baru. Pada prinsipnya dalam aksi perwujudan *transitional justice,* rejim otokratik, baik secara institusional maupun secara individual pejabat, harus dimintai pertanggungjawabannya secara lerbuka atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukannya terhadap hak-hak asasi manusia pada waktu yang lalu (Wignjosoebroto, 2001: 13). Dengan pendekatan *transitional justice,* penyelesaian kasus hak asasi manusia diharapkan bisa tuntas dan memenuhi rasa keadilan, terutama dari pihak korban (Sadli, 2000: 1).

Secara umum dalam tataran praksis, menurut Asmara Nababan, Komnas HAM melihat upaya perubahan dalam pembuatan kebijakan di tingkat negara untuk meminimalisir dan mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi hal paling urgen di transisi. Bercermin pada masa lalu, terjadinya kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di era rejim otokratik Soeharto melibatkan aparat negara dan implementasi kebijakan-kebijakan negara yang ada[5]. Hal ini ditegaskan dalam Laporan Tahunan Komnas HAM 1998 dimana Komnas HAM melihat ada beberapa hal yang menyebabkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, yaitu:

1. Masih terbatasnya kemampuan mengendalikan diri bagi sementara oknum pejabat/aparat dalam mengemban tugastugasnya. Karena kekurangmampuan mengendalikan diri tersebut mengakibatkan oknum pejabat/aparat cenderung melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Bentuk-bentuk

5 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001.

pelanggaran hak asasi manusia meliputi berbagai aspek, khususnya aspek politik dan aspek ekonomi.

2. Kebiasaan melanggar hak asasi manusia disebabkan pemahaman dan kesadaran tentang hak asasi manusia masih relatif rendah. Sebagai contoh sering ditemukannya pelanggaran hak asasi manusia yang oleh pelakunya dianggap sebagai perbuatan biasa saja. Padahal perbuatan tersebut cenderung membudaya karena sudah sering dilakukan, namun tidak ada yang berani menegumya. Hal ini disebabkan pelaku pelanggaran tersebut adalah memiliki kekuatan lebih kuat dari pada yang sehingga hal ini merupakan faktor pendorong melakukan pelanggaran hak asasi manusia.
3. Masih terpeliharanya budaya *ewuh pekewuh* (enggan menolak perintah atasan/penguasa), seperti masih seringnya ada kelompok masyarakat melakukan perbuatan yang tidak terpuji karena perintah pihak-pihak tertentu yang mempunyai kekuasaan/ pengaruh di dalam masyarakat.
4. Masih lemahnya *law enforcement* yang mana hal ini sangat dirasakan oleh masyarakat bahwa praktek penegakan hukum sering melakukan diskriminasi. Demikian juga masih adanya putusan-putusan yang oleh pihak berperkara atau sebagian masyarakat dirasakan kurang adil. Semuanya ini dapat menyebabkan berkurangnya kepatuhan masyarakat terhadap hukum dan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.

Komnas HAM melihat pelanggaran hak asasi manusia dalam banyak hal juga merupakan ekses dari implementasi kebijakan, terutama kebijakan pembangunan, yang diambil oleh negara. Ekses

yang muncul memungkinkan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh negara atas nama pembangunan. Ini ditegaskan lebih lanjut dalam pemyataan resmi Komnas HAM pada tanggal 2 Juni 1998 tentang kerusuhan di Jakarta dan sekitamya, dimana etnis Tionghoa menjadi sasaran dan korban kerusuhan massa. Dalam pernyataan itu Komnas HAM menyebutkan bahwa kebijakan ekonomi pemerintah yang korup telah menimbulkan kesenjangan ekonomi dan memungkinkan terciptanya kelompok ekonomi dominan, yaitu etnis Tionghoa. Bagi Komnas HAM, kebijakan negara telah menyebabkan tembok sosio-kultural antara etnis-etnis yang memang sudah ada sejak lama menjadi semakin sulit ditangani[6].

B. Upaya Membangun Kapasitas Kelembagaan

Selain merumuskan landasan normatif bagi upaya perlindungan dan penegakan hak asasi manusia di era transisi, Komnas HAM juga berusaha merumuskan mekanisme kerja yang lebih baku dan terprogram dalam menangani kasus-kasus hak asasi manusia di era transisi. Hal ini tentunya sangat berbeda dengan rentang waktu sebelumnya, di mana Komnas HAM memiliki batasan formal dan mekanisme kerja yang sangat longgar. Pada rentang waktu 1993-1997, Komnas HAM lebih banyak menjabarkan mekanisme kerja yang berpijak pada akal sehat dan prinsip *learning by doing*. Sebagaimana dikemukakan oleh Baharudin Lopa, yang saat itu memegang jabatan Sekjen Komnas HAM, "Dengan berpedoman kepada asas-asas yang tidak tertulis yaitu menggunakan akal sehat dan kebijakan yang arif dengan sasarannya menegakkan dan

6 *Suara Pembaharuan,* 3 Juni 2001.

memulihkan hukum demi tercapainya keadilan, kami mengemban tugas kami (Lopa, 1997: 180).

Upaya restrukturisasi format kelembagaan secara internal kemudian dilakukan oleh Komnas HAM melalui perumusan Rencana Strategis (Renstra) Komnas HAM 2000-2005. Pembahasan awal draft awal Renstra ini dilakukan dalam lokakarya yang diadakan oleh Komnas HAM di Bogor pada tanggal 1013 April 2000 dengan mengundang berbagai *stake holders.* Hasil yang diperoleh dari lokakarya tersebut kemudian dibahas dalam rapat paripuma Komnas HAM tanggal 2 Mei 2000 yang menghasilkan dan menyetujui rumusan Renstra Komnas HAM 2000-2005. Dalam Renstra ini diuraikan visi, misi, nilai, mandat, kelompok kepentingan, isu strategis dan tujuan strategis untuk kurun waktu 2000-2005[7].

Renstra Komnas HAM 2000-2005 ini dijabarkan lebih luas lagi oleh tiap sub komisi dan biro ke dalam detail kebijakan tentang struktur organisasi, personalia, keuangan, dan matrik kegiatan[8]. Komnas HAM membuat Matriks Perencanaan Program (MPP) yang merupakan dokumen perencanaan program kegiatan Komnas HAM 2001-2003 berikut rencana anggarannya yang digunakan sebagai acuan dalam mengarahkan program kerja Komnas HAM. MPP ini disusun menurut tujuan strategis dalam Renstra berdasarkan program kerja dan kegiatan dari masing-masing sub komisi. Tujuan Strategis tersebut adalah[9]:

1. Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia.

---

7 Untuk lebih lengkapnya lihat Perencanaan Strategis Komnas HAM 20002005, Komnas HAM: 2000.

8 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001.

9 Matriks Perencanaan Program Komnas HAM 2001-2003.

2. Mewujudkan kineja yang optimal untuk melaksanakan fungsi dan tugas Komnas HAM.
3. Mencegah dan menyelesaikan konflik vertikal dan horisontal.

Menurut Sekjen Komnas HAM, Asmara Nababan, Renstra 2000-2005 tersebut dibuat sebagai respon terhadap keluhan dan gugatan masyarakat terhadap Komnas HAM yang dianggap reaktif dan sporadis dalam menangani kasus hak asasi manusia. Dengan adanya Renstra 2000-2005, Komnas HAM diharapkan akan lebih integratif dan komprehensif dalam menangani isu hak asasi manusia.[10] Sedangkan bagi Ketua Komnas HAM, Djoko Soegianto, pentingnya Renstra dilatarbelakangi oleh munculnya perkembangan isu hak asasi manusia di tingkat global yang semakin pesat, keseriusan negara untuk mengurusi masalah hak asasi manusia dan kewenangan formal Komnas HAM yang semakin meluas. Oleh karena itu dibutuhkan suatu rencana strategis yang dapat menjadi acuan dalam mengarahkan seluruh langkah kerja Komnas HAM[11].

Komnas HAM di dalam Renstra kemudian merumuskan misinya untuk[12]:

1. Mewujudkan lembaga yang mandiri, profesional, representatif, berwibawa, dan dipercaya oleh masyarakat nasional dan internasional,
2. Menegakkan, memajukan, memelihara, hak asasi manusia,
3. Membantu menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia di masyarakat,

---

10 Wawancara *ibid.*

11 Sebagaimana dikemukakan Djoko Soegianto dalam pidato pembukaan Lokakarya Perumusan Rencana Strategis Lima Tahun Komnas HAM di Bogor pada tanggal 10 April 2000.

12 Perencanaan Strategis Komnas HAM 2000-2005.

4. Menggerakkan pembangunan berwawasan hak asasi manusia,
5. Mengembangkan jaringan kerjasama dengan pihak lainnya.

Di samping menyusun Renstra, Komnas HAM juga membenahi struktur organisasi untuk menjalankan mandat yang diembannya menurut UU No 39 tahun 1999. Dalam Laporar Tahunan Komnas HAM 1999 disebutkan, Komnas HAM saa ini memiliki seorang ketua dan dua wakil ketua dan dua unsu kelengkapan yang saling komplementer, yaitu sidang paripuiru dan sub komisi. Sidang paripurna, yang melibatkan selurul anggota, merupakan pemegang kekuasaan tertinggi Komna HAM. Dalam sidang paripurna inilah program kerja, meka nisme kerja serta peraturan tata tertib Komnas HAM disusu dan ditetapkan. Sedangkan sub komisi dibentuk berdasarka fungsi-fungsi yang dimiliki Komnas HAM sebagimana yan diatur dalam UU no. 39 tahun 1999. Komnas HAM memilil empat sub komisi yang masing-masing terdiri dari paling banya 9 (sembilan) anggota Komnas HAM dengan susunan ketu wakil ketua, dan anggota serta dibantu oleh staf pendukur kerja sub komisi. Keempat sub komisi tersebut adalah:

1. Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan,
2. Sub Komisi Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia,
3. Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia, dan
4. Sub Komisi Mediasi.

Struktur organisasi Komnas HAM juga dilengkapi dengan Sekretaris Jenderal sebagai unsur pelaksana dan pelayanan Komnas HAM. Saat ini dalam pelayanan operasionalnya seharihari, Sekjen Komnas HAM membawahi kepala biro yang memimpin staf pada

masing-masing biro di Komnas HAM. Ada 7 (tujuh) Biro yang sekarang membantu kerja-kerja keseharian di Komnas HAM, yaitu:

1. Biro Pendidikan dan Penyuluhan
2. Biro Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia
3. Biro Pemantauan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia
4. Biro Kepustakaan dan Dokumentasi
5. Biro Pelayanan Terpadu
6. Biro Mediasi
7. Biro Sekretariat Eksekutif dan Hubungan Masyarakat.

Komnas HAM juga telah mendirikan perwakilan Komnas HAM di daerah. Hal ini sesuai dengan aturan dalam pasal 76 ayat (4) UU No. 39 tahun 1999 yang memungkinkan Komnas HAM membuka perwakilannya di daerah. Komnas HAM telah mendirikan kantor perwakilannya di 3 (tiga) daerah, yaitu: Timor Timur, Nanggro Aceh Darusssalam, Kalimantan Barat. Namun bersamaan dengan dilepasnya Timor Timur dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kantor perwakilan Komnas HAM di Timor Timur kemudian dibubarkan.

Untuk meningkatkan optimalisasi peran pemantauan pelaksanaan hak asasi manusia, Komnas HAM juga telah berusaha menciptakan sistem dan mekanisme pengaduan yang memungkinkan proses investigasi terhadap pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang ada secara konsisten dan terbuka. Kerangka pengaduan itu terepresentasikan lewat "Pedoman Prosedur Pengaduan" yang telah disahkan dalam rapat paripurna Komnas HAM tanggal 3 Oktober 2000. Dengan adanya Pedoman Prosedur Pengaduan ini

diharapkan adanya transparansi proses, dalam arti semua pihak yang mengadu mengerti apa yang akan terjadi dengan pengaduannya dan wewenang apa saja yang dimiliki oleh lembaga yang bersangkutan. Untuk mempermudah implementasi Pedoman Prosedur Pengaduan tersebut Komnas HAM merencanakan Sistem Komputerisasi Pengaduan yang terintegrasi dan sesuai dengan kebutuhan informasi bagi internal Komnas HAM maupun masyarakat yang membutuhkannya[13].

Alur pengaduan sebagaimana diatur dalam Pedoman Prosedur Pengaduan dimulai dari adanya pengaduan dari individu maupun kelompok masyarakat ke Komnas HAM secara tertulis. Sebelum mendaftarkan pengaduannya ke Komnas HAM, pengadu bisa melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan staf Pelayanan Hukum Komnas HAM. Setelah pengaduan masuk, Komnas HAM menindaklanjuti dengan melakukan penilaian atas pengaduan sehingga pengaduan bisa dinilai sebagai pelanggaran hak asasi manusia atau bukan atau membutuhkan bukti-bukti tambahan. Apabila terbukti, Komnas HAM akan membuat surat rekomendasi yang ditujukan kepada institusi yang bertanggungjawab. Sedangkan bila tidak terbukti atau bukan kewenangan Komnas HAM, pengaduan akan diteruskan kepada institusi lain yang berwenang. (lihat lampiran bagan alur pengaduan).

Seiring dengan bertambahnya peran mediasi, Komnas HAM juga mencoba merumuskan kerangka berpikir mediasi yang strategis berbasis masyarakat yang di dukung 4 faktor strategis mediasi, yaitu:

13 Pedoman Prosedur Pengaduan, Komnas HAM: 2001.

organisasi/institusi, informasi peta akar konflik, aparat yang kredibel serta *networking*.

Sebagaimana disebutkan dalam Renstra Sub Komisi Mediasi, faktor pemberdayaan masyarakat menempati urutan prioritas dan strategi dan merupakan inti dari proses mediasi. Hal tersebut dibangun dari asumsi kapasitas masyarakat sebagai subyek atau pelaku utama (basis) mediasi perlu diberdayakan karena selama ini masyarakat atau pihak yang berkonflik lebih ditempatkan sebagai obyek mediasi dalam rangka resolusi konflik dan rekonsiliasi. Faktor penyempurnaan organisasi sebagai faktor pendukung pertama terhadap posisi masyarakat sebagai subyek dan basis mediasi. Kuatnya organisasi dan institusi mediasi pada satu pihak disertai pembinaan intensif pada pihak lainnya, memungkinkan lingkungan yang kondusif bagi proses transformasi kapasitas mediasi berbasis masyarakat. Pemetaan akar konflik yang bermuara pada efektifitas penyelesaian sebagi informasi yang subtansial dan strategis juga merupakan faktor pendukung berikutnya setelah penyempurnaan institusi/organisasi.

Peran aparat yang kredibel juga menjadi faktor strategis lainnya. Belajar dari kenyataan bahwa lemahnya upaya-upaya penyelesaian konflik dipengaruhi oleh aparat mediasi yang tidak kredibel. Terakhir, pengembangan *networking* menjadi faktor pendukung yang dapat mengintegrasikan seluruh simpul dan membuka ruang bagi terbentuknya dinamika kerja yang berjejaring dan terintegrasi. Di sana terbuka ruang bagi terjadinya *sharing of power* (potensi dan kapasitas) dan terjadinya proses eleminasi kerentanan bersama dari berbagai pihak. Secara strategis proses tersebut dapat memberikan kontribusi bagi upaya mediasi demi resolusi dan rekonsiliasi konflik

berbasis masyarakat maupun terhadap upaya rehabilitasi dan rekontruksi pasca konflik. Kontribusi jejaring ini dimulai pada aras lokal (berbasis lokal), nasional, dan internasional.

Selain itu Komnas HAM juga mencoba untuk merumuskan peran-perannya dalam bidang pendidikan dan penyuluhan serta kajian dan penelitian instrumen HAM. Dalam bidang pendidikan dan penyuluhan, Komnas HAM berusaha membuat Renstra Sub Komisi pendidikan dan penyuluhan yang merupakan perumusan rencana pengembangan sistem pendidikan HAM dan peningkatan penyadaran masyarakat terhadap hak asasi manusia di Indonesia. Dalam hal ini Komnas HAM menyadari bahwa Komnas HAM bukanlah satu-satunya institusi tunggal yang terlibat dalam proses pendidikan dan penyadaran tentang hak asasi manusia di dalam masyarakat. Dalam penyebaran dan pengembangan wacana tentang hak-hak masyarakat adat, misalnya peran-peran siginifikan yang telah dilakukan oleh para aktivis NGO jelas tidak mungkin dinafikan begitu saja. Oleh karena itu Komnas HAM merasa penting untuk merumuskan dan mendefinisikan kembali peran-perannya dalam bidang pendidikan dan penyuluhan[14].

Sedangkan untuk memenuhi amanat yang diembannya dalam bidang kajian dan penelitian instrumen hak asasi manusia, Komnas HAM juga merumuskan program kerja jangka panjang. Program kerja, yang dibuat oleh anggota sub Komisi pengkajian pada tanggal 31 September 1999, ini merupakan kelanjutan dari tugas kegiatan tahun sebelumnya serta rencana kerja maupun penanganan pokok-pokok permasalahan yang berkaitan dengan hal tersebut. Sumber

14 Laporan Tahunan Komnas HAM 1999.

dari rencana kerja yang disusun oleh sub komisi tersebut berasal dari Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN HAM) yang telah diputuskan dalam Keppres No. 129 tahun 1998 tertanggal 15 Agustus 1998. Instrumen internasional hak asasi manusia yang menjadi obyek kajian dalam rencana kerja tersebut adalah Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genocida, Konvensi Hak pekerja Migran, Konvensi Penghentian Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi dan Konvensi Perbudakan[15].

Dari berbagai uraian di atas terlihat Komnas HAM mencoba untuk merumuskan basis pijakan normatif-administratif baik yang bersifat makro *(transitional justice)* maupun mikro (Renstra, MPP, dan mekanisme). Yang menarik, dari wawancara tim peneliti dengan beberapa anggota Komnas HAM, ditemukan gejala kultural dimana anggota Komnas HAM cenderung solid dan membanggakan "prestasi" di level administratif dan manajerial tersebut, terutama dalam mensikapi Renstra Komnas HAM 2000-2005. Walaupun semua anggota mengakui bahwa hal tersebut "belum" bisa dilaksanakan dan muncul kecenderungan penolakan dari sebagian anggota Komnas HAM karena dianggap tidak sesuai dengan UU No. 39 tahun 1999[16]. Hal ini tentunya sangat berbeda dengan kondisi saat mereka merumuskan basis pijakan normatif-politis seperti definisi negara, hubungan negara dan pelanggaran hak asasi manusia, dan sebagainya, sebagaimana diuraikan dalam bab IV dimana mereka terlibat dalam perdebatan wacana yang cukup serius dan cenderung terfragmentasi serta kental dengan nuansa dan kepentingan politik.

---

15 *Ibid.*

16 Wawancara Asmara Nababan, 21 November 2001.

Pada sub-sub bab berikutnya kita akan melihat sejauh mana prinsip-prinsip dan mekanisme kerja yang telah dirumuskan oleh Komnas HAM tersebut mampu menyokong konsistensi kerja-kerja praksis Komnas HAM.

C. Kinerja Komnas HAM dalam Wilayah Mikro dan Non Politis

Di tengah upaya perumusan basis pijakan normatif dan mekanisme kerja yang baku dalam rangka membangun responsivitas dan profesionalisme Komnas HAM, muncul tuntutan yang semakin besar dari masyarakat terhadap peran-peran Komnas HAM dalam merespon isu hak asasi manusia dan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia. Dalam laporan tahunan Komnas HAM 1998 disebutkan banyak pengaduan masyarakat ke Komnas HAM baik yang berkaitan langsung dengan pelanggaran hak asasi manusia maupun yang tidak. Pengaduan tersebut berbentuk pengaduan tertulis, baik yang diantarkan langsung ke kantor Komnas HAM maupun melalui surat pos.

Pengaduan kasus-kasus yang tidak punya kaitan langsung dengan pelanggaran hak asasi manusia oleh Komnas HAM diusahakan untuk tetap menanganinya dengan memberikan petunjuk pada yang bersangkutan bagaimana dan kemana masalahnya dapat diselesaikan. Ilustrasi menarik tentang hal ini terlihat dari penuturan Soegiri dalam wawancaranya dengan tim peneliti. Soegiri menuturkan suatu saat ia harus menerima pengaduan dari seseorang yang mengadukan istrinya berselingkuh dan dibawa kabur orang lain. Walaupun urusan ini sebenarnya urusan Kantor Urusan Agama (KUA), dirinya dan Baharudin Lopa saat itu terpaksa membuat surat. Setelah 3 hari orang

tersebut datang kembali ke kantor Komnas HAM dan mengatakan urusannya sudah beres karena surat tersebut[17].

Sedangkan untuk kasus-kasus yang berkaitan dengan pelanggaran hak asasi manusia, Komnas HAM berupaya meresponnya melalui berbagai cara. Untuk kasus-kasus yang ringan dan memungkinkan Komnas HAM berusaha menyelesaikannya melalui proses surat-menyurat. Sub Komisi Pemantauan Pelaksana Hak Asasi Manusia mencatat selama rentang waktu 1998-2000, Komnas HAM setidaknya telah menerima ribuan surat pengaduan dari masyarakat. Sebagaimana disebutkan dalam Laporan Tahunan Komnas HAM 1998, Komnas HAM telah menerima 6.323 surat pengaduan yang langsung ditujukan ke Komnas HAM maupun surat tembusan. Diantara surat-surat tesebut yang telah ditangani/dijawab sebanyak 1.654 buah. Sedangkan kasus-kasus yang telah selesai ditangani (termasuk pemberian saran penyelesaian) oleh Komnas HAM sebanyak 1.221dimana 414 buah kasus penyelesaiannya melalui 2 s/d 3 kali surat menyurat.

Pada tahun berikutnya, Sub Komisi ini menerima surat pengaduan sebanyak 2.384 surat baik yang disampaikan secara langsung maupun lewat pos. Surat-surat tersebut kemudian dipilah menjadi beberapa kelompok, yaitu kelompok A yang meliputi kasus pelanggaran hak asasi manusia di bidang ketenagakerjaan (447 surat), kelompok B meliputi kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di bidang pertanahan (520 surat), kelompok C merupakan kasus pelanggaran hak asasi manusia yang meliputi kasus perkosaan, tindakan kekerasan, penganiayaaan dan penyiksaan, tindakan

17 Wawancara tim peneliti dengan Mayjen (Pum) Soegiri, SH, 23 November 2001.

intimidasi, dan semacamnya (742 surat), kelompok D meliputi kasus pelanggaran hak asasi manusia di bidang perumahan (78 surat), kelompok E meliputi kasus-kasus pelanggaran yang berkaitan dengan masalah politik (580 surat) dan kelompok F meliputi kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di bidang agama (17 surat)[18].

Untuk menanggapi surat-surat tersebut, pada tahun 1999 Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia telah mengeluarkan surat rekomendasi sebanyak 1.342 surat. Dari jumlah tersebut, 319 surat diantaranya adalah surat yang termasuk dalam kelompok A, 334 surat dari kelompok B, 401 surat dari kelompok C, 45 surat dari kelompok D, 226 surat dari kelompok D, 226 surat dari kelompok E dan 17 surat dari kelompok F. Surat rekomendasi yang dikeluarkan oleh Sub Komisi tersebut beberapa mendapat tanggapan dari penerima, baik pengadu, yang diadukan maupun berbagai instansi yang terkait. Surat tanggapan yang masuk selama tahun 1999 untuk kelompok A berjumlah 136 surat, kelompok B berjumlah 159 surat, kelompok C berjumlah 123 surat, kelompok D berjumlah 13 surat, kelompok E berjumlah 70 surat dan kelompok F berjumlah 5 surat[19].

Sedangkan pada tahun 2000 Komnas HAM menerima pengaduan kasus pelanggaran hak asasi manusia. Kasus-kasus dikelompokkan pada beberapa kategori yang terdiri dari: 1.107 (44,5%) kasus pelanggaran terhadap hak atas kesejahteraan, 664 (26,7%) pelanggaran terhadap hak untuk memperoleh keadilan, dan 534 (21,5%) kasus pelanggaran terhadap hak hidup. 181 (7,3%) kasus lainnya berkenaan dengan kasus-kasus pelanggaran

18 Laporan Tahunan Komnas HAM 1999.

hak asasi manusia yang berkaitan dengan pelanggaran hak atas rasa aman, kebebasan pribadi dan mengembangkan diri. Untuk merespon kasus-kasu tersebut Komnas HAM berusaha membuat surat rekomendasi sebanyak 1.118 buah.

Untuk kasus-kasus yang tidak memungkinkan bila hanya ditangani dengan surat menyurat, Komnas HAM juga berusaha menanganinya dengan melakukan serangkaian kegiatan kunjungan ke lokasi kejadian sebagai rangkaian dari proses pemantauan dan investigasi. Dalam proses tersebut, Komnas HAM juga berusaha melakukan pertemuan dengan instansi/ aparat yang terkait dengan suatu kasus. Dalam beberapa kasus, kunjungan Komnas HAM ke lokasi bukan hanya dalam rangka pemantauan dan investigasi tapi juga melakukan upaya mediasi. Pada kasus konflik antara Lembaga Kesejahteraan Masyarakat Tambang dan Lingkungannya (LKTML) dan PT Kelian Equator rial Mining (KEM), Kutai Barat, Kalimantan Timur, misalnya selain melakukan investigasi terhadap pelanggaran hak asasi manusia, Komnas HAM juga menjadi mediator antara masyarakat lokal dan perusahaan[20].

Komnas HAM, melalui Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan HAM, juga berusaha memberikan pelayanan hukum berupa saran-saran hukum kepada masyarakat yang membutuhkannya di kantor Komnas HAM. Biasanya pelayanan hukum tersebut disampaikan per telepon atau melalui tatap muka. Dari data yang ada, kasus-kasus yang dimintakan pelayanan hukum cukup beragam, mulai dari masalah penyerobotan tanah, penyiksaan tahanan hingga malpraktek[21].

---

20 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001.

21 Laporan Tahunan Komnas HAM 1999.

Secara umum, fakta menunjukkan Komnas HAM selama rentang waktu 1998-2001 Komnas HAM berhasil menangani kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia yang kecil dan tidak berimplikasi pada politik makro. Hal ini terlihat dari profil kasus kasus yang berhasil ditangani dengan baik oleh Komnas HAM Komnas HAM berhasil menangani kasus konflik tanah adat, kasus TKI, pembuatan sertifikat, kasus asusila anggota TNI, dan sebagainya[22].

Cerita kesuksesan ini bukan hanya berhasil ditoreh oleh Sub Komisi Pemantauan HAM semata. Sebagaimana diungkapkan oleh Prof. Dr. Saparinah Sadli, Ketua Sub komisi Pendidikan dan Penyuluhan, setelah tahun 1998 muncul pergeseran dan perkembangan yang cukup pesat pada Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan dan Sub Komisi Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia yang bisa dikatakan sebuah prestasi namun tidak pernah terpantau oleh masyarakat karena media massa hanya terfokus pada kegiatan pemantauan HAM semata. Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan, misalnya berhasil melakukan melakukan pelatihan HAM terhadap kelompok-kelompok strategis selama 3 tahun[23]. Sub Komisi ini juga berhasil menggelar lokakarya pengintegrasian perspektif gender dalam pelatihan HAM dan Diskusi Meja Bundar "Pemulihan Hak-Hak Masyarakat Adat"[24].

Demikian juga dengan Sub Komisi Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia. Sub komisi, yang diketuai oleh Soelistyawati Soeegondo SH, ini berhasil melakukan kajian beberapa instrumen hak asasi manusia intemasional, seperti Konvensi Internasional

22 Lebih lengkap lihat laporan Tahunan Komnas HAM 1998,1999, 2000.

23 Wawancara tim peneliti dengan Prof. Dr. Saparinah Sadli, 22 November 2001.

24 Laporan Tahunan Komnas HAM 1999.

tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial, Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia, dan sebagainya, sehingga memungkinkan untuk diratifikasi atau diundangkan[25]. Selain itu hingga saat ini sesuai dengan program kerja jangka panjangnya, Sub Komisi Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia juga sedang melakukan pengkajian beberapa instrumen hak asasi manusia internasional lainnya.

D. Kinerja Komnas HAM dalam Wilayah Makro dan Politis

Pada sub bab ini kita akan menelusuri lebih lanjut apakah cerita kesuksesan yang berhasil ditoreh oleh Komnas sebagaimana diuraikan pada sub bab sebelumnya akan terulang dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM yang berskala makro dan memiliki sensitivitas politik yang sangat tinggi. Oleh karena itu pembahasan pada sub bab ini akan lebih mengarah pada bagaimana respon Komnas HAM terhadap kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia besar tersebut dan kinerja Komnas HAM melalui berbagai KPP HAM yang dibentuk oleh Komnas HAM.

Kehadiran Komisi Penyelidik Pelanggaran (KPP) HAM sesuai dengan kewenangan Komnas HAM untuk membentuk tim *ad hoc* yang terdiri dari Komnas HAM dan unsur masyarakat dalam rangka melakukan penyelidikan terhadap kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam pasal 18 UU No. 26 tahun 2000. Tim *ad hoc* ini berwenang menyelidiki dan memeriksa kasus yang diduga terjadi pelanggaran berat hak asasi manusia, menerima

25 Lebih lengkap lihat Laporan Tahunan Komnas HAM.

aduan, melacak bukti, memeriksa saksi dan tempat kejadian serta memanggil pihak yang terkait.

Beberapa KPP HAM yang telah dibentuk oleh Komnas HAM antara lain: KPP HAM Timor Timur, KPP HAM Abepura Papua, KP2M HAM Maluku, KP3T HAM Tanjung Priok, KPP HAM Sampit, KPP HAM Tri sakti dan Semanggi I & II. Sebagian Besar KPP HAM tersebut dipimpin oleh Albert Hasibuan dan sebagian lainnya (KPP HAM Sampit dan KP2M Maluku) dipimpin oleh Bambang W. Soeharto serta Djoko Soegianto (KP3T HAM Tanjung Priok). Diantara KPP HAM yang telah dibentuk oleh Komnas HAM, KP2M Maluku merupakan KPP HAM yang berbeda dengan lainnya karena melibatkan peran mediasi dalam penyelesaian konflik yang terjadi di Maluku dan Maluku Utara.

KPP HAM Timor Timur dibentuk oleh Komnas HAM untuk menyelidiki kasus pelanggaran hak asasi manusia akibat kekerasan sistemis yang terjadi di Timor Timur pasca jajak pendapat. Dimensi politis dalam KPP HAM Timor Timur yang dibentuk oleh Komnas HAM sangat kental karena tidak bisa dilepaskan dengan kemunculan tekanan dunia internasional terhadap Indonesia sebagai respon terhadap kejadian tersebut. Dalam *Special Session* yang diselenggarakan oleh Komisi HAM PBB di Genewa pada tanggal 23-27 September 1999, dikeluarkan resolusi 1999/S-4/1 yang menuntut antara lain dalam kerjasama dengan Komnas HAM menjamin bahwa orang-orang yang bertanggung jawab atas tindakan kekerasan dan pelanggaran sistemis terhadap hak asasi manusia akan diadili. Selain itu juga merekomendasikan untuk membentuk komisi

Penyelidik Internasional yang bekerjasama dengan Komnas HAM dan mengirim pelapor khusus tematik ke Timor Timur[26].

KPP HAM Timor Timur terdiri dari 9 orang, 5 orang anggota Komnas HAM dan 4 orang aktivis hak asasi manusia. Di dalam menjalankan tugasnya, KPP HAM dibantu oleh asistensi yang terdiri dari: 13 orang asistensi penyelidik, 14 orang anggota sekretariat dan 3 orang narasumber. Dalam perkembangannya salah satu anggota Komnas HAM, Marzuki Darusman, mengundurkan diri karena diangkat menjadi Jaksa Agung. Setelah melakukan penyelidikan lapangan, kunjungan dan pembongkaran kuburan massal, KPP HAM Timor Timur berhasil menemukan adanya pelanggaran HAM berat di Timor Timur yang dilakukan secara terencana, sistematis serta massif berupa pembunuhan massal, penyiksaan dan penganiayaan, penghilangan secara paksa, kekerasan terhadap perempuan dan anak, pengungsian secara paksa, pembumihangusan dan perusakan harta benda. Selain itu ada indikasi keterkaitan antara aparat sipil dan militer dengan milisi dalam proses pelanggaran yang terjadi. Dalam rekomendasinya KPP HAM Timor Timur menyebutkan beberapa nama perwira TNI dan pejabat sipil yang bertanggung jawab. KPP HAM ini juga meminta pertanggungjawaban panglima TNI Jenderal Wiranto karena gagal menjamin keamanan dari pelaksanaan pengumuman hasil jajak pendapat[27].

Namun kesuksesan KPP HAM Timor Timur ini bukan berarti tidak meninggalkan masalah. Di dalam internal Komnas HAM

---

26 Ringkasan Eksekutif Laporan Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur, 31 Januari 2000.

27 Ringkasan Eksekutif Laporan Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur, 31 Januari 2000.

sendiri, keberanian KPP HAM ini mengumumkan beberapa nama pejabat sipil dan militer yang dianggap bertanggungjawab menimbulkan fragmentasi yang sangat kuat di antara anggota Komnas HAM. KPP HAM Timor Timur menjadi momentum awal dimana fragmentasi di dalam internal Komnas HAM semakin menajam (sebagaimana telah diuraikan di dalam bab IV). Gugatan juga muncul dari ekstemal Komnas HAM. Munir, salah satu aktivis NGO yang juga pemah menjadi anggota tim KPP HAM Timor Timur, misalnya mempersoalkan perilaku sebagian anggota Komnas HAM saat pemanggilan para perwira TNI yang dianggap bertanggung jawab terhadap peristiwa kerusuhan di tim-tim pasca jajak pendapat. Sebagian anggota Komnas HAM malah lebih direpotkan dengan persoalan protokoler "penyambutan" para perwira tersebut dibandingkan mempersiapkan *draft* pertanyaan yang akan diajukan[28]. Perilaku ini mengindikasikan sebuah ironi dimana sebagian anggota Komnas HAM terlihat lebih sering berkutat dengan persoalan administrasi dan birokrasi penanganan hak asasi manusia sehingga sisi subtantif proses penanganan hak asasi manusia malah terbengkalai.

Komnas HAM juga membentuk KPP HAM Papua untuk menyelidiki adanya dugaan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Abepura, Papua pada tanggal 7 Desember 2000. Fragmentasi internal juga mewamai perjalanan kerja KPP HAM ini. KPP HAM Papua sempat diwarnai perdebatan sesama anggota Komnas HAM tentang definisi pelanggaran hak asasi manusia. Dalam KPP HAM ini pula Koeparmono Irsan, salah satu anggota Komnas HAM yang

28 Wawancara tim peneliti dengan Munir, 21 November 2001.

mempunyai latar belakang anggota kepolisian, merasa keberatan dengan hasil kerja KPP HAM karena merekomendasikan adanya keterlibatan korps kepolisian dalam pelanggaran HAM pada kasus Abepura tersebut[29]. Selain itu banyak pihak eksternal yang menggugat Komnas HAM karena tidak mampu memberikan tekanan yang lebih memadai bagi proses pengusutan pelanggaran hak asasi manusia yang telah terjadi sekian lama dan tersistematis di Papua. Sementara KPP HAM Papua hanya memfokuskan pada kasus Abepura.

Dalam kasus lain, munculnya konflik sosial yang terjadi di kepulauan Maluku menuntut peran Komnas HAM untuk melakukan investigasi terhadap masalah-masalah pelanggaran hak asasi manusia yang diakibatkan oleh konflik tersebut. Oleh karena itu dalam sidang pleno Komnas HAM tanggal 14 Januari 2000 diputuskan untuk membentuk Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Mediasi di Maluku (KPPM). Dalam KPP HAM kali ini Komnas HAM memang berupaya menjadikan mediasi sebagai misi utamanya. Namun peran mediasi tersebut kemudian dipersoalkan banyak pihak. Dengan hanya melakukan mediasi dan rekonsiliasi sebanyak tiga kali, efektivitas peran mediasi ini juga sangat patut dipertanyakan.

Dalam kasus Maluku, Komnas HAM juga dianggap mengabaikan aksi kongkrit Komnas HAM dalam rangka melakukan investigasi yang seharusnya menjadi tugas utama Komnas HAM sebagaimana amanat UU No. 26/2000. Komnas HAM dirasa tidak memberikan perhatian sama sekali terhadap kasus-kasus kekerasan, kejahatan dan kemanusiaan yang pada saat terjadi konflik di Maluku dan dinilai

29 Wawancara tim peneliti dengan Kamala Candra kirana, Sekretaris Jenderal Komnas Perempuan, 11 Oktober 2001.

mengabaikan laporan-laporan yang diberikan oleh KOMDA HAM Maluku[30]. Bahkan beberapa kelompok masyarakat Ambon akhirnya mencoba membentuk tim invetigasi independen untuk melakukan penyelidikan atas kekerasan dan kejahatan manusia di Maluku dan Maluku Utara. Anthony Hatane, seorang pengacara Maluku yang terlibat dalam pembentukan tim investigasi independen tersebutlebih jauh lagi mengatakan: "Kami sebenamya merasa Komnas HAM tidak ada, tapi kami ingin melakukan sesuatu paling tidak mendesak Komnas HAM untuk memberikan perhatian pada kejahatan kemanusiaan besar ini"[31].

Dalam kasus Tanjung Priok, munculnya desakan kuat dari kalangan Islam yang memaksa Komnas HAM membentuk tim *ad hoc* untuk menyelidiki pelanggaran HAM yang terjadi di Tanjung Priok pada peristiwa berdarah tanggal 12 September 1984. Dalam sidang paripuma Komnas HAM tanggal 7 Maret 2000 diputuskan untuk membentuk Komisi Penyelidikan dan Pemeriksaan Pelanggaran di Tanjung Priok (KP3T) HAM. Pembentukan KP3T HAM ini juga sempat menimbulkan perdebatan internal Komnas HAM tentang perlu tidaknya orang luar terlibat dalam KPP HAM tersebut. Persoalan ini muncul akibat adanya resistensi sebagian Komnas HAM terhadap keterlibatan orang luar, terutama kalangan NGO, setelah KPP HAM Tim-Tim. Akibatnya menurut Asmara Nababan Komnas HAM tidak mampu memperoleh hasil yang optimal[32].

Rekomendasi hasil KP3T HAM yang dipimpin langsung oleh Ketua Komnas HAM, Djoko Sogiarto, ini juga digugat oleh

30 *Kompas Cyber Media,* 23 Januari 2002.

31 *Ibid.*

32 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001

banyak kalangan terutama dari kalangan Islam. Selain dari kalangan ormas Islam seperti Front Pembela Islam (FPI) dan Persatuan Islam (PERSIS), Komnas HAM juga digugat kelompok-kelompok mahasiswa Islam, seperti Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) dan Himpunan Mahasiswa muslim antar Kampus (HAMMAS). Hasil kerja tim Komisi Penyelidik dan Pemeriksa Pelanggaran hak asasi manusia di Tanjung Priok (KP3T) dianggap menutupi fakta yang terjadi di Tanjung Priok. Laporan dan rekomendasi KP3T sangat lemah dan tidak lengkap karena muncul dari kerja-kerja pemantauan bukan kerja investigasi. Komnas HAM juga tidak didukung oleh tim penyelidik lapangan dan hanya mengandalkan saksi yang datang ke KP3T. Selain itu muncul kekecewaan terhadap hasil rekomendasi KP3T HAM karena tidak merekomendasikan dua orang yang dianggap paling bertanggung jawab terhadap terjadi pelanggaran tersebut, yaitu Jend. LB. Moerdani selaku Pangab dan Jend. Try Sutrisno selaku Pangdam V Jaya[33].

Kegagalan Komnas HAM dilengkapi dengan kasus Sampit. KPP HAM Sampit pada awalnya di bentuk untuk melakukan investigasi terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Sampit akibat konflik etnis yang terjadi. KPP HAM Sampit, yang dipimpin oleh Bambang W. Soeharto, ini dalam rekomendasinya menyatakan bahwa dalam peristiwa bentrokan antar etnis di Sampit tidak terjadi pelanggaran hak asasi manusia berat yang terencana, sistematis dan meluas.

Pada KPP HAM ini, Komnas HAM dianggap masih melanggengkan adanya impunitas dan menutupi fakta yang ada.

33 *Tempo Interaktif,* 20 Juni 2000.

LBH Jakarta dan KONTRAS menuduh Komnas HAM tidak menjalankan fungsinya sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 39/1999 dan UU No. 26/2000 dan justru melanggengkan impunitas pada kasus KPP HAM Sampit. KPP HAM sampit juga dituduh tidak bisa menjelaskan akar persoalan yang menimbulkan konflik tersebut. Selain itu KPP HAM Sampit juga dianggap tidak transparan dalam mengumumkan proses kerjanya[34].

Dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Aceh, Komnas HAM pun dianggap gagal mengungkap pelanggaran yang berlangsung begitu lama dan sistematis sejak diberlakukannya Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh. Pada kasus Aceh, banyaknya kasus pelanggaran hak asasi manusia yang meiibatkan kekerasan sistemis dan berlangsung cukup lama, baru direspon oleh Komnas HAM dengan melakukan penyelidikan pro-justisia setelah mendapat desakan dan juga tuntutan dari masyarakat Aceh serta ketidakpuasan masyarakat Aceh terhadap pengusutan pelanggaran hak asasi manusia selama ini[35]. Komnas HAM tidak membentuk KPP HAM untuk melakukan pengusutan. Menurut Asmara Nababan memang Komnas HAM belum memutuskan untuk membentuk KPP HAM untuk kasus Aceh karena merasa belum menemukan unsur pelanggaran HAM berat[36]. Sedangkan Kantor perwakilan Komnas HAM di Aceh sendiri tidak mampu bekerja secara optimal karena Komnas HAM pusat kurang memberikan perhatiannya. Ini terlihat saat Komnas HAM tidak memberikan perlindungan hukum terhadap salah satu anggota perwakilan Komnas HAM Aceh

34 *Kompas Cyber Media,* 28 November 2001.

35 *Tempo Interaktif,* 12 Januari 2001.

36 *Jawa Pos, 12 Februari 2002.*

yang dituntut ke pengadilan justru saat melakukan upaya-upaya pengusutan[37].

Kuatnya kepentingan politik di dalam internal anggota Komnas HAM juga turut mewarnai pengusutan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh. Munir, misalnya dalam sebuah forum diskusi mempersoalkan komitmen dan pertanggungjawaban internal anggota Komnas HAM terhadap penyelesaian kasus Aceh. Secara khusus, ia mempersoalkan Aisyah Amini yang menurut sepengetahuannya menolak dan keberatan bila KPP HAM Aceh dibentuk[38].

Secara umum, elaborasi isu hak asasi manusia yang dilakukan oleh Komnas HAM dalam menangani kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia oleh beberapa kalangan juga dianggap tidak komprehensif. Hasil-hasil temuan KPP HAM belum bisa memberikan rasa keadilan bagi korban dan belum mampu menempatkan perspektif korban (terutama perempuan, anak, pengungsi). Komnas HAM tidak memiliki satu mekanisme yang terlembaga untuk merespon hal tersebut, terutama perspektif gender. Kalaupun muncul pada beberapa kerja Komnas HAM, seperti Sub Komisi Penyuluhan dan Pendidikan tidak lebih karena profil salah satu anggota Komnas HAM, Prof. Dr. Saparinah Sadli, yang cukup dekat dengan isu-isu gender berada pada sub komisi tersebut.

Pada wilayah pengusutan dan penanganan hak asasi manusia, banyak KPP HAM yang dianggap tidak memiliki kepekaan gender dalam proses pengusutan, kecuali pada KPP Papua. Padahal selama ini banyak pelanggaran hak asasi manusia berat yang terjadi di

37 Wawancara tim peneliti dengan Munir, 21 November 2001.

38 *Suara Pembaharuan,* 11 Februari 2000.

Aceh, Papua, dan Timor Timur yang meiibatkan kekerasan sistemis terhadap perempuan. Di Aceh, misalnya ada sekitar 600 kasus kekerasan terhadap perempuan yang terlacak selama diberlakukannya DOM[39]. Sebagaimana diungkapkan Kamala Candra Kirana, Sekjen Komnas Perempuan, pengecualian adanya perspektif gender dalam pengusutan kasus hak asasi manusia pada tim KPP HAM Papua, lebih karena memperoleh desakan kuat dari NGO perempuan dibandingkan itikad baik Komnas HAM secara kelembagaan[40].

Hal yang sama juga terjadi pada anak-anak yang selama ini juga banyak menjadi korban dalam beberapa daerah konflik. Tidak adanya perhatian serius dari Komnas HAM terhadap korban anak-anak seakan melengkapi ketidakpedulian negara terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang banyak terjadi pada anak-anak, terutama pasca krisis tahun 1998. Komnas HAM terkesan melakukan "pelemparan" tanggung jawab yang seharusnya tetap menjadi wewenang Komnas HAM, sehingga kemudian "diambil alih" oleh lembaga lain seperti Komnas Perempuan dan Komnas Anak. Padahal sebagaimana diatur dalam UU No. 26 tahun 2000, Komnas HAM merupakan satusatunya lembaga yang mempunyai wewenang untuk melakukan investigasi.

Respon Komnas HAM pun dalam menangani kasus-kasus tersebut dirasa masih sangat lamban. Persatuan Islam (PERSIS), salah satu organisasi keagamaan Islam Modernis, misalnya menggugat Komnas HAM yang terkesan lamban dan tidak fair dalam menangani kasus-kasus yang menimpa umat Islam[41]. Gugatan

---

39 *Suara Pembaharuan,* 29 Januari 1999.

40 Wawancara tim peneliti dengan Kamala Candra Kirana, 11 OKtober 2001.

41 *Suara Pembaharuan,* 12 September 2000.

yang sama muncul dari pihak korban yang merasakan Komnas HAM baru akan merespon setelah korban sendiri berjuang sendiri mengangkat isu dan berusaha meyakinkan publik. Herman, aktivis yang mendampingi para korban mengungkapkan:

> "Selama ini kita sudah berjuang dan kita sudah seringkali berhadapan dengan Komnas HAM. Tapi kita pada dasamya skeptis karena selama ini isu-isu yang diangkat adalah hasil dari perjuangan para korban dan keluarga korban, apabila isu-isu tidak diangkat mengenai kasus-kasus mereka, saya rasa Komnas HAM akan diam saja"[42].

Lambatnya Komnas HAM dalam merespon kasus-kasus tersebut diakui juga oleh Asmara Nababan. Pada diskusi 13 Tahun kasus Talang Sari Lampung di gedung Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Sekjen Komnas HAM ini menyebutkan Komnas HAM hanya akan serius pada kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia berat, hanya jika mendapat tekanan publik yang kuat saja. Akibat mendapat tekanan publik, Komnas HAM merespon kasus hak asasi manusia tersebut secara *ad hoc*[43].

Kegagalan dan kelambanan Komnas HAM dalam menangani kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia tersebut oleh beberapa kalangan dianggap bermuara pada persoalan sumber daya manusia, dana dan infrastruktur Komnas HAM yang mempengaruhi merosotnya kerja-kerja Komnas HAM. Sebagaimana diungkapkan oleh Munir, kenyataan tidak adanya dukungan infrastruktur untuk membangun lembaga ini seperti ketiadaan dana yang cukup dan tidak adanya tim asistensi yang cukup baik untuk bekerja ternyata

---

42 Sesi tanya jawab Seminar Laporan Awal Penelitian ini pada tanggal 24 Januari 2002 di Hotel Acacia, Jakarta.

43 *Jawa Pos,* 7 Februari 2002.

juga membawa implikasi berupa mengambangnya persoalan-persoalan hak asasi manusia yang ditangani Komnas HAM[44].

Di tengah persoalan yang harus ditangani semakin rumit dan cukup banyak struktur Komnas HAM didukung oleh 25 anggota komisi (yang kebanyakan bekerja *part-time* karena harus memegang tanggung jawab lainnya) dan hanya 30 staf penyelidik. Dibandingkan dengan beberapa negara lainnya, jumlah staf Komnas HAM yang hanya 30 orang terbilang sangat sedikit. Filipina, misalnya Komisi nasional mereka ditopang oleh 5 anggota komisi dan memiliki 600 orang staf. Demikian juga dengan India, 5 anggota komisi nasionalnya dibantu oleh 300 orang staf. Mengingat persoalan hak asasi manusia di Indonesia sangat beragam dan kompleks dan luasnya wilayah geografis Indonesia jumlah staf sebanyak 30 orang tentunya sangat tidak memadai. Apalagi menurut Asmara Nababan secara kualitatif keahlian staf yang ada perlu juga ditingkatkan[45]. Hal ini tentunya akan berpengaruh terhadap kerja-kerja Komnas HAM mengingat sejumlah staf yang memegang tanggung jawab penting masih cukup terbatas pengalaman praksisnya di wilayahwilayah yang menjadi tanggung jawabnya. Selain itu juga adanya keterbatasan staf untuk menyokong kerja-kerja anggota komisi disebabkan ketidakjelasan struktur dan jalur tanggung jawab secara organisatoris. Akibatnya prosedur dan kerja-kerja praksis terkesan *ad hoc* dan tidak terkondisikan untuk memenuhi tujuan-tujuan organisasi.

Persoalan lain yang berpengaruh terhadap kinerja Komnas HAM berkisar pada dana. Dana yang dimiliki oleh Komnas HAM seringkali tidak mencukupi untuk membiayai seluruh kegiatannya.

---

44 *Suara Pembaharuan,* 11 Februari 2000.

45 *Tempo,* edisi No. 23 tahun X, 10 September 2001.

Pada tahun 2001, Komnas HAM hanya memperoleh Rp 3,1 miliar untuk segala kegiatan. Padahal menurut Bambang W. Soeharto, idealnya anggaran Komnas HAM sebesar Rp 20 miliar per tahun[46].

Satu hal lain yang juga tidak bisa terabaikan juga adalah kenyataan bahwa Komnas HAM masih mempunyai keterbatasan dari sudut legal. Walaupun Komnas HAM mendapat mandat yuridis yang lebih besar dalam UU no. 39/1999 dan UU No. 26/2000 namun Komnas HAM secara faktual belum mampu memaksakan hasil rekomendasinya, apalagi menggugat. Alhasil hasil-hasil kerja Komnas HAM berhenti pada rekomendasi. Ironisnya, rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komnas HAM seringkali tidak dilaksanakan oleh pihak yang berwenang menurut undang-undang. Tentu ini menjadi problem besar penegakkan hak asasi manusia di Indonesia.

Keterbatasan yuridis ini juga mengemuka manakala tidak ada kesepakatan tafsir di dalam maupun di luar Komnas HAM atas perundangan yang ada terutama saat Komnas HAM harus menangani kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Sebagaimana diutarakan oleh Ketua Komnas HAM, Djoko Soegiarto, Komnas HAM seringkali kesulitan menangani kasuskasus tersebut akibat munculnya perdebatan tafsir UU No. 26 tahun 2000 tentang siapa yang berhak menentukan pengadilan hak asasi manusia *ad hoc* berkaitan dengan kasus-kasus retroaktif[47]. Hal ini terlihat jelas saat Komnas HAM terlibat "perang urat syaraf" dengan para perwira tinggi TNI yang menolak hadir untuk memenuhi pemanggilan KPP HAM Tri Sakti, Semanggi I, dan Semanggi II. Para perwira tersebut berlindung dibalik "keputusan politik" DPR yang dipersepsikan

46 *Tempo,* edisi No. 23 tahun X, 10 September 2001.

47 *Kompas Cyber Media,* 19 Februari, 2002.

merekomendasikan tidak adanya indikasi pelanggaran hak asasi manusia berat pada kasus tersebut.

Walaupun tidak bisa dinafikkan pengaruh penguatan sumber daya, dana dan infrastruktur Komnas HAM bagi optimalisasi peran yang diembannya, akan tetapi bila diselusuri lebih jauh berbagai hal tersebut bukanlah faktor utama yang menyebabkan kegagalan Komnas HAM dalam menangani kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia berat dan sarat dengan kepentingan politik. Sebagaimana telah diuraikan pada kedua sub bab awal, Komnas HAM berhasil merumuskan dan membangun kapasitasnya secara kelembagaan. Komnas HAM mampu merumuskan basis pijakan normatif-administratif baik secara makro (konsep *transitional justice)* maupun mikro (Renstra, MPP, Mekanisme Pengaduan, dan sebagainya). Bahkan dalam beberapa tahun terakhir ini, dengan bekerjasama dengan berbagai lembaga donor internasional, terlihat pula upaya Komnas HAM untuk mengembangkan infrastruktur dan kualitas sumber daya manusianya, baik anggota maupun staf, melalui berbagai pelatihan, pengadaan perangkat keras dan lunak komputer, dan sebagainya[48].

Kalau kita menilik ke belakang, pada rentang waktu 19931997, alasan keterbatasan finansial dan yuridis juga terkesan menjadi ironi bagi Komnas HAM sendiri. Pada rentang waktu tersebut, kenyataan menunjukkan saat Komnas HAM hanya "berbekal" Keppres dan dana yang sangat terbatas dari Kesekretariatan Negara, Komnas HAM justru mampu melakukan improvisasi dan menyiasati keterbatasan-

48 Lihat Laporan Tahunan Komnas HAM 1999.

keterbatasan yang dimilikinya sehingga mampu menangani kasus-kasus secara optimal.

Kegagalan Komnas HAM dalam penanganan kasus hak asasi manusia tersebut sebenarnya bermuara dari ketidakmampuan Komnas HAM menghadapi fragmentasi politik yang terjadi (sebagaimana telah dibahas pada bab IV). Fragmentasi yang ada terefleksikan ke dalam kinerja Komnas HAM dan relasi internal anggota Komnas HAM. Kuatnya fragmentasi di dalam tubuh Komnas HAM mengakibatkan anggota Komnas HAM dalam menangani kasus-kasus lebih disibukkan pada perdebatan wacana hak asasi manusia yang sebenarnya sarat dengan kepentingan politik dan tidak bisa dilepaskan dari referensi awal dan asal-usul anggota Komnas HAM.

Fragmentasi ini juga menyebabkan beberapa keputusan dan kebijakan yang berusaha memperbaiki kerja-kerja Komnas HAM agar lebih optimal tidak bisa dimplementasikan karena seringkali diveto di sidang pleno. Karena pertarungan di antara anggota itulah terjadi inkonsistensi terhadap keputusan yang telah diputuskan Komnas HAM sendiri. Renstra Komnas HAM 2000-2005, misalnya tidak bisa dimplementasikan karena menurut Asmara Nababan berkali-kali dalam sidang-sidang paripurna anggota Komnas HAM muncul perlawanan yang cukup menyedot energi dari beberapa anggota Komnas HAM terhadap Renstra yang menganggapnya bertentangan dengan UU No.39 Tahun 1999[49].

49 Komentar Asmara Nababan dalam sesi tanya jawab Seminar Laporan Awal Penelitian ini pada tanggal 24 Januari 2002 di Hotel Acacia, Jakarta.

Bahkan fragmentasi yang ada akhimya melebar tidak hanya di kalangan anggota Komnas HAM, tetapi juga antara anggota Komnas HAM dan staf-staf yang ada di dalam Komnas HAM. Hal ini terlihat dari surat pernyataan sikap yang dibuat oleh sejumlah staf Komnas pada tanggal 16 april 2001 yang menggugat sikap anggota Komnas HAM karena dianggap tidak menghargai keberadaan dan kemampuan staf dalam melaksanakan fungsi dan wewenang Komnas HAM. Dalam surat pemyataannya para staf tersebut meminta agar anggota Komnas HAM tidak menganggap mereka hanya sekedar alat atau obyek produksi semata, melainkan sebagai partner kerja anggota Komnas HAM dalam melaksanakan wewenang dan fungsi Komnas HAM serta menjadikan mereka bagian internal Komnas HAM[50].

Demikian juga saat Komnas HAM harusnya melakukan konsolidasi internal untuk menghadapi penolakan para perwira tinggi TNI yang tidak mau memenuhi panggilan KPP Tri Sakti, Komnas HAM malah disibukkan dengan persoalan pembakuan kode etik terhadap anggota dan staf yang ada. Masalah ini muncul saat empat staf Komnas HAM mengadu ke DPR, yaitu Kabiro Pendidikan Roichatul Aswidah, Kabiro Mediasi Ratih Rusmayuni, Kabiro Dokumentasi dan Informasi Atika Nur'aini, dan Kabiro Pengkajian Anton Pradjasto. Mereka mengadukan ketidakkonsistenan anggota Komnas HAM dalam menentukan dan melaksanakan kebijakan yang kemudian berpengaruh terhadap kineja Komnas HAM yang semakin hari semakin memburuk[51]. Konflik internal antara anggota Komnas HAM dan stafnya yang ada jelas sangat mengganggu kinerja Komnas HAM. Akibatnya peran

50 Pernyataan Sikap Staf komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 16 April 2001

51 *Tempo, 6* Februari 2002.

staf yang signifikan dalam penanganan kasus hak asasi manusia menjadi terabaikan dan Komnas HAM tetap saja bertumpu pada profil anggota. Upaya peningkatan kemampuan staf melalui berbagai pelatihan di dalam maupun luar negeri menjadi kurang memberikan kontribusi yang berarti bagi kerja-kerja Komnas HAM.

Kuatnya perseteruan di dalam tubuh Komnas HAM pada akhimya menjebak Komnas HAM pada kubangan *office politics.* Akibatnya muncul pergeseran respon Komnas HAM dalam penegakan hak asasi manusia di Indonesia pasca tahun 1998. Isu-isu hak asasi manusia lebih direspon secara manajerial dan administratif serta berkutat pada persoalan legalitas semata, dan ironisnya sisi subtantif proses penegakan hak asasi manusia kemudian malah terbengkelai. Dalam diskusi "13 tahun Talang Sari Lampung: Proses Hukum Talang Sari, Peluang dan Tantangan dalam Pengadilan HAM" di LBH Jakarta, 6 Februari 2002, Asmara Nababan mengakui adanya pergeseran agenda internal Komnas HAM. Konsentrasi Komnas HAM lebih banyak tercurah pada proses transisi Komnas HAM dari eksistensinya yang didasarkan Keppres No. 50 tahun 1993 menjadi UU No. 39 tahun 1999. Bahkan menurutnya dalam beberapa sidang pleno agenda-agenda penyelidikan seperti kasus Talang Sari dan beberapa kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu disingkirkan[52].

Semangat mengedepankan prestasi manajerial itu pada akhimya memunculkan kecenderungan birokratisasi di dalam tubuh Komnas HAM. Bila dulu Komnas HAM mampu membangun sebuah kultur kolektif yang mengagungkan tradisi keputusan kolektif di hampir

52 *Kompas Cyber Media,* (KCM), 6 Februari 2002.

semua lapis, pada saat ini kerja internal Komnas HAM harus melewati "jalur manajerial" yang cenderung birokratis. Selain itu, sebagaimana dituturkan oleh Anton Pradjasto, salah seorang staf Komnas HAM kecenderungan birokratis ini bukan hanya muncul dalam pengambilan keputusan di dalam internal anggota Komnas HAM tapi juga pada hubungan-hubungan anggota dengan staf. Ia menceritakan saat ini staf saja tidak diperbolehkan untuk mengikuti sidang-sidang pleno anggota Komnas HAM. Bahkar menurutnya ada seorang anggota Komnas HAM yang dengar angkuhnya mengakui ia sangat percaya dengan mekanisme birokrasi pemerintah[53].

Implikasi lebih lanjut terlihat dari proses birokratisasi di tubuh Komnas HAM, proses penanganan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia menjadi lamban dan birokratis Penanganan kasus hak asasi manusia kadang harus terbelit persoalan birokratis dan ketidakjelasan prosedur kerja praksis sehingga menjadi tidak optimal. Sebagaimana diungkapkan oleh seorang aktivis perempuan, kalangan NGO perempuan merasakan dan menggugat adanya kecenderungan birokratis ini dalam menangani kasus, terutama kasus kekerasan terhadap perempuan seperti masalah TKI, pemerkosaan sistemis di daerah konflik, dsb. Akibatnya kasus-kasus tersebut tidak pernah terselesaikan dan jarang diadili[54].

Hal yang sama dirasakan oleh korban-korban lainnya Komnas HAM terkesan mendiamkan saja suara-suara korban dalam kasus-

53 Wawancara tim peneliti dengan Anton Pradjasto, Kabiro Pengkajian Komnas HAM, 23 November 2001.

54 Wawancara tim peneliti dengan Kamala Candra Kirana, 11 Oktober 2001.

kasus pelanggaran hak asasi manusia yang ada[55]. Ilustrasi menarik yang menunjukkan bahwa adanya kecenderungan birokratis dalam tubuh Komnas HAM terlihat dari nekatnya seorang pegawai PT. TELKOM dari Yogyakarta yang mengadu dan kemudian melukai kepalanya dengan pisau *cutter* ketika datang ke kantor Komnas HAM. "Pilihan" ini terpaksa dilakukannya karena putus asa terhadap keengganan anggota Komnas HAM untuk menemuinya dengan alasan yang sangat birokratis[56].

Kecenderungan birokratis juga muncul dalam hubunganhubungan Komnas HAM dengan pihak luar. Komnas HAM menjadi sebuah lembaga yang sulit dan tidak mudah untuk diakses oleh berbagai kalangan, termasuk juga kalangan media massa. Beberapa wartawan yang biasa meliput Komnas HAM mengeluhkan begitu sulitnya menembus dan mewawancarai anggota Komnas HAM. Bahkan menurut Aa' Sudirman, wartawan Harian Suara Pembaharuan yang biasa meliput Komnas HAM, Kantor Komnas HAM bukan lagi tempat yang menyenangkan bagi para wartawan[57]. Hal senada diungkapkan Yobpie Sugiharto, Wartawan Koran Tempo, yang melihat anggota Komnas HAM semakin birokratis dan terkadang menghindar dari wartawan[58].

---

55 Pengakuan Herman, salah satu aktivis kemanusiaan yang selama ini mendampingi para korban kasus Mei dan Semanggi pada sesi tanya jawab Seminar Laporan Awal Penelitian ini pada tanggal 24 Januari 2002 di Hotel Acacia, Jakarta

56 Sebagaimana diungkapkan oleh Teguh salah satu staf Komnas HAM pada sesi tanya jawab Seminar Laporan Awal Penelitian ini pada tanggal 24 Januari 2002 di Hotel Acacia, Jakarta.

57 Sebagaimana diungkapkan pada sesi tanya jawab Seminar Laporan Awal Penelitian ini pada tanggal 24 Januari 2002 di Hotel Acasia, Jakarta.

58 Pernyataan Yobpie Sugiharto, Wartawan Koran Tempo, dalam Workshop "Kelembagaan Komnas HAM Pasca Perubahan Politik 1998", Fisipol UGMThe Asia Foundation, Hotel Cemara, 10 Oktober 2001.

Perlakuan yang sama juga dirasakan oleh tim peneliti sendiri saat melakukan penelitian di kantor Komnas HAM. Beberapa anggota Komnas HAM sulit untuk diwawancarai dengan berbagai alasan. Selain itu tim peneliti harus melewati dan prosedur dan jalur-jalur birokratis untuk bisa mewawancarai anggota, mengikuti kegiatan Komnas HAM serta memperoleh data dan informasi Komnas HAM.

E. Implikasi Kegagalan Komnas HAM Terhadap Dukungan Eksternal

Berbagai kekecewaan publik terhadap kinerja Komnas HAM yang semakin merosot dan sulitnya membangun relasi ke Komnas HAM menyebabkan dukungan eksternal yang pada masa sebelumnya begitu besar kini menjadi semakin berkurang. Padahal di tengah keterbatasan yang dimiliki Komnas HAM, dukungan eksternal dan kemampuan membangun hubungan yang sinergis dengan kekuatan-kekuatan eksternal merupakan salah satu energi penting bagi Komnas HAM untuk mempromosikan hak asasi manusia. Hal ini, misalnya, bisa dilihat dari dukungan media massa terhadap Komnas HAM dalam membangun opini publik dan menyebarkan wacana hak asasi manusia ketika Orde Baru masih berkuasa. Kemampuan Komnas HAM membangun opini publik yang dijadikan sebagai dasar bagi tindakan penekanan lebih lanjut pada pemerintah pada awal-awal berdirinya Komnas HAM, tidak bisa dilepaskan dari eskalasi pemberitaan media massa tentang temuan-temuan Komnas HAM yang sangat luar biasa (Comelis Lay & Pratikno, 1998: 107-108). Demikian juga dukungan kalangan NGO dan dunia internasional, terutama lembaga donor, mempunyai peran yang krusial dalam mendukung kiprah Komnas HAM.

Melemahnya dukungan dari kalangan eksternal tersebut terlihat dari semakin menurunnya kepercayaan masyarakat akan kemampuan Komnas HAM menyelesaikan masalah-masalah yang mereka adukan. Bila pada awal-awal perubahan politik terjadi pada pertengahan 1998 Komnas HAM masih mendapat kepercayaaan publik, maka perlahan-lahan citra Komnas sebagai lembaga yang mampu bertindak mandiri dan memberikan kontribusi yang berarti bagi penegakan hak asasi manusia di Indonesia mulai dipertanyakan.

Jajak pendapat yang diadakan oleh Harian Kompas pada tanggal 17-18 oktober 1998 pada 917 responden di Jakarta menunjukkan hasil bahwa Komnas HAM merupakan lembaga yang paling mendapat kepercayaan masyarakat dengan memperoleh angka 45,4%, kemudian LBH (24,5 %), polisi (5,5%) dan DPR (4,4%) serta 20,3% tidak percaya kepada keempat lembaga pengaduan tersebut. Suatu hal yang menjadikan tingginya kepercayaan tersebut, menurut jajak pendapat tersebut, karena masyarakat melihat Komnas HAM sangat terbuka untuk menerima segala bentuk pengaduan. Terhadap segala pengaduan yang ada baik yang bersifat berkaitan langsung dengan pelanggaran hak asasi manusia maupun tidak, Komnas HAM berusaha menanganinya[59].

Pada jajak-jajak pendapat berikutnya yang dilakukan oleh Harian Kompas menunjukkan betapa kepercayaan publik terhadap Komnas HAM mulai menurun. Jajak pendapat Harian Kompas tanggal 17 Nopember 1999 pada 857 responden tentang lembaga pengaduan yang dipercaya oleh masyarakat menunjukkan hasil Komnas HAM (31,6%), LBH (22,2%), DPR (18,2%), tidak percaya semuanya

59 Laporan Tahunan Komnas HAM 1998.

(15,9%) dan tidak menjawab/tahu (12,1%). Sedangkan pada jajak pendapat tanggal 4 Maret 2000 yang dilakukan pada 1.119 responden tentang lembaga hukum yang dipercaya oleh masyarakat, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Komnas HAM sebanyak 24,8%, LBH (18,7%), Kepolisian (13,7%), DPR (9,7%), Kejaksaan (7,2%), Pengacara (7,1%), Kehakiman (5,8%), tidak percaya semuanya (0,5%) dan tidak menjawab/tahu (12,5%). Pada jajak pendapat yang terakhir dilakukan pada tanggal 7 September 2001, kepercayaan publik terhadap Komnas HAM drastis merosot yang terlihat pada hasil *polling* terhadap 805 responden menunjukkan hanya sebanyak 13,8% yang masih percaya Komnas HAM bisa mengatasi masalah hukum dan hak asasi manusia. Bandingkan dengan LBH (17,6%), Kepolisian (13,3%), Kejaksaan (8,5%), pengacara (6,2%), kehakiman (5,9%), DPR (5,3%), tidak percaya semuanya (21,8%).

Jajak pendapat tersebut sangat bisa jadi menguatkan adanya indikasi penurunan kepercayaan publik terhadap Komnas HAM yang terlihat dari semakin menyurutnya surat-surat pengaduan yang masuk ke Komnas HAM dari tahun ke tahun setelah 1998. Dalam Laporan Tahunan Komnas HAM 1998 disebutkan bahwa Komnas HAM pada tahun 1998 menerima surat pengaduan sebanyak 6.233 buah (dengan perincian surat pengaduan yang langsung ditujukan ke Komnas HAM sebanyak 3.663 buah dan surat yang berupa tembusan sejumlah 2.570 buah). Namun pada tahun 1999, sebagaimana diungkapkan dalam Laporan Tahunan Komnas HAM 1999, terjadi penurunan drastis jumlah surat pengaduan masuk baik yang dibawa langsung maupun melewati pos dengan berjumlah hanya 2.384 buah. Pada tahun 2000 masuk 2.486 buah pengaduan

dan sampai akhir Juni 2001, Komnas baru menerima sejumlah 244 buah pengaduan[60].

Seiring dengan menguatnya kekuatan-kekuatan *civil society* di dalam masyarakat, dukungan dari kalangan NGO terhadap Komnas HAM juga semakin menurun. Hal ini diakibatkan oleh perubahan tersebut gagal direspon oleh Komnas HAM. Komnas HAM tidak mampu melakukan redefinisi peran-perannya dalam konteks perubahan tersebut. Akibatnya muncul "kompetisi" klaim legitimasi atas peran-peran penanganan hak asasi manusia di Indonesia antara Komnas HAM dan kekuatan *civil society* yang ada[61]. Seringkali muncul tumpang-tindih peran-peran yang dilakukan oleh Komnas HAM dengan NGO yang ada dalam menangani suatu kasus. Sinergi antara Komnas HAM dengan NGO yang dulu mampu dibangun dengan baik kini menjadi hilang. Proses ini juga diperparah dengan adanya fragmentasi dan kecenderungan birokratis di dalam tubuh Komnas HAM yang membawa Komnas HAM mempunyai kecenderungan resisten terhadap kalangan NGO. Sebagaimana diutarakan oleh Asmara Nababan, setelah kasus Timor Timur muncul indikas resistensi di kalangan anggota Komnas HAM terhadaj keterlibatan aktivis-aktivis NGO dalam kerja-kerja Komnas HAM. Mereka menuduh kecenderungan "galak" dalam laporan KPP HAM Tim-Tim yang berani mengumumkan nama-nama para

60 *Majalah Tempo,* Edisi no.23 tahun X, 10 September 2001.

61 Hal ini mucul secara implisit dalam wawancara tim peneliti dengan kalangan NGO. Beberapa aktivis NGO yang berhasil diwawancarai selalu menggugat Komnas HAM yang dianggap "masuk" ke wilayah mereka dan melihat salah satu kegagalan Komnas HAM dalam menangani kasus pelanggaran HAM disebabkan adanya tumpang tindih peran Komnas HAM dengan mereka dimana Komnas HAM sendiri seringkali memposisikan dirinya pada peran-peran yang harusnya diemban oleh NGO, seperti advokasi dan sebagainya.

pejabat TNI dan sipil yang dianggap bertangungjawab terhadap kasus tersebut diakibatkan keterlibatan aktivis NGO di dalam KPP HAM tersebut[62].

Belajar dari pengalaman praksis, mengingat kapasitas yang dimiliki oleh Komnas HAM yang sangat terbatas, optimalisasi kerja-kerja Komnas HAM juga sangat dipengaruhi oleh hubungan sinergis keduanya. Belajar dari pengalaman-pengalaman Komnas HAM pada kerja-kerja praksis Komnas HAM di sini dan Komnas HAM di beberapa negara, peran NGO sangat vital terutama dalam mengindentifikasi dan menjangkau isu dan kasus hak asasi manusia (ICHRP, 2000). Seperti pada Kasus Timor Timur, dukungan sumber informasi dan banyaknya kalangan NGO terlibat dalam tim penyelidik lapangan menyebabkan hasil yang diperoleh oleh Komnas HAM bisa maksimal. Bahkan menurut HS. Dillion, laporan KPP HAM Tim-Tim menunjukkan hasil yang luar biasa dan jauh lebih maju dibandingkan dengan hasil UNHCR[63]. Sebaliknya ketika muncul kecenderungan resisten terhadap orang luar seperti pada tim KP3T HAM untuk kasus Tanjung Priok, hasil yang didapat menjadi kurang optimal. Komnas HAM mengalami keterbatasan untuk melakukan investigasi lebih mendalam.

Dukungan dunia intemasional terhadap Komnas HAM juga mengalami "penurunan", walaupun secara umum mereka tetap *concern* terhadap isu hak asasi manusia di Indonesia. Munculnya berbagai aktor baru dalam penanganan HAM di Indonesia pasca

62 Wawancara tim peneliti dengan Asmara Nababan, 21 November 2001

63 Wawancara tim peneliti dengan HS. Dillon, 23 November 2001.

tahun 1998 seperti hadirnya Kementerian Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, memang turut menyumbang bagi terpecahnya perhatian dunia intemasional terhadap Komnas HAM. Akan tetapi tidak bisa dipungkiri terjadi penurunan perhatian dunia intemasional kepada Komnas HAM juga diakibatkan oleh ketidakjelasan peran dalam penanganan kasus-kasus HAM serta keruwetan internal yang tak kunjung diatasi Komnas HAM.

Soal kejelasan peran ini menjadi penting mengingat kapasitas Komnas HAM yang sangat terbatas. Konsep *transitional justice* yang dirumuskan oleh Komnas HAM sebagai basis pijakan normatif dalam penegakan hak asasi manusia, misalnya, terkesan merambah ke semua wilayah hak asasi manusia. Sebagaimana diungkapkan oleh seorang sumber dari *Ford Foundation* yang menyatakan pemah menolak usulan proposal Komnas HAM yang berkaitan dengan *transitional justice* karena ranahnya tidak jelas. Seharusnya Komnas HAM dengan kapasitas yang dimilikinya harus merumuskan secara jelas perannya lebih detail dan mendalam[64]. Di sisi lain konflik internal di dalam tubuh Komnas HAM yang semakin menambah ketidakjelasan yang ada di Komnas HAM juga menjadi salah satu alasan keengganan dunia intemasional, terutama para donatur, untuk membantu Komnas HAM. Walaupun tetap memberi bantuan untuk membenahi lembaga Komnas HAM, beberapa lembaga donor cenderung untuk menunda aliran dana yang bersifat jangka panjang ke Komnas HAM[65]. Dengan ditangguhkannya aliran dana

64 Wawancara salah satu lembaga Donor Intemasional di Jakarta, 26 November 2001.

65 Majalah Tempo, 24 Februari 2002.

bantuan dari dunia intemasional yang selama ini banyak membantu kegiatan Komnas HAM berakibat pada tidak bisa dilaksanakannya sebagian besar program Komnas HAM karena tidak ada dana yang menyokongnya[66]. Atau dengan kata lain tanpa adanya sokongan dana dari lembaga donor, Komnas HAM hanya bisa melakukan kegiatan rutin yang lebih bersifat operasional perkantoran semata. •

66 Wawancara tim peneliti dengan Anton Pradjasto, 23 November 2001.

VI

CATATAN PENUTUP

Pada beberapa bab terdahulu telah diuraikan pergulatan Komnas HAM dalam tiga tahun terakhir ini. Diskusi kita sejauh ini mengungkapkan, Komnas HAM bukan saja harus bekerja dalam sebuah konteks politik yang sama sekali baru yang ditandai oleh mendalamnya fenomena fragmentasi di tingkat negara dan masyarakat, tapi ia juga menjadi bagian dari keseluruhan proses perubahan politik yang berlangsung. Komnas HAM telah menyediakan dirinya, baik secara sukarela maupun terpaksa, sebagai salah satu arena kelembagaan penting dimana fragmentasi politik makro Indonesia pasca tahun 1998 menemukan ruang ekspresinya. Komnas HAM antara tahun 1998-2001 menyuguhkan diri sebagai gambarar hampir sempurna dari keretakan Indonesia di mana ideologi politik, kepentingan ekonomi, dan bahkan sebatas identitas komunal saling berebut dalam mendefinisikan dan mengklaim keabsahan hak atas Indonesia.

Bab-bab dalam buku ini menggambarkan secara jelas fragmentasi sebagai kata kunci utama dalam memahami Komnas HAM. Fragmentasi bergerak pada level yang bervariasi d.m dapat ditelusuri dari tema-tema yang bervariasi pula. *Pertama,* pada level paradigmatik tema-tema seperti Komnas HAM berikut peranannya,

posisi negara, *civil society* serta keterkaitan antar ketiganya dalam kaitannya dengan isu pelanggaran HAM telah menjadi sengketa yang memfasilitasi fragmentasi dalam tubuh Komnas HAM. Tema-tema ini merupakan abstraksi dari fenomena lebih empirik politik Indonesia, semisal pergulatan antar kelompok *status-quo* dengan birokratisasi dan formalisme dengan kekuatan reformis yang bercorak konfrontatif dan informal. *Kedua,* pada level praksis fragmentasi Komnas HAM menemukan alasan-alasan yang lebih solid lagi. Amandemen UU 39 Tahun 1999, pembentukan KPP dan perumusan hasil temuan KPP, berikut rekruitmen anggota Komnas HAM menjadi ranah-ranah kongkrit dimana silang sengketa antar kubu menemukan alasannya untuk terus bergulir hingga saat ini.

Tantangan Komnas HAM sebagai *examplary state institution* tidak berakhir di sini. Perluasan dan pendalaman isu hak asasi manusia, pemajemukan isu-isu sosial-politik, dan perluasan aktor pelanggaran hak asasi manusia maupun aktivitas penegakan hak asasi manusia hadir sebagai tantangan-tantangan baru yang untuk sebagian dapat dijawab oleh Komnas HAM, tetapi untuk sebagian besar lainnya berakhir sebagai kisah kegagalan.

Perguatan basis legal Komnas HAM berikut perluasan dan peneguhan mandat seiring dengan keluarnya UU No. 39/99 dan UU No. 26/2000 di satu sisi dapat mengakhiri perdebatan panjang di arena publik mengenai kendala legal lembaga ini selama periode formatifnya (1993-1998). Akan tetapi di sisi lain, hal ini justru menyediakan energi bagi bermulanya perdebatan panjang dalam Komnas HAM yang mengalami perluasan secara cepat untuk menjangkau pula masyarakat luas.

Fragmentasi di tubuh Komnas HAM membawa anggota komnas HAM lebih disibukkan pada *office politics* daripada perdebatan perspektif dan penemuan instrumen dalam penegakan HAM di Indonesia yang semakin luas spektrum isu dan pelakunya. Akibatnya, penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM dan isu-isu HAM lainnya lebih berkutat pada wilayah administratif dan manajerial semata yang berujung pada meluasnya birokratisasi di dalam Komnas HAM. Harga lebih lanjut yang harus dibayar, sudah tentu, adalah memudarnya dukungan publik. Hal ini berakibat serius sebab berkaca pada pengalaman sebelumnya, kita melihat bahwa energi kolektif yang mampu dibangun Komnas HAM dengan kekuatan eksternal, seperti kalangan NGO dan media massa serta dukungan publik secara umum, merupakan energi-energi penting bagi Komnas HAM di tengah berbagai keterbatasan yang dimilikinya.

Kisah Komnas HAM 1998-2001, tidak semata-mata berceritera fasih tentang kegagalan sebuah institusi. Ia juga berceritera tentang ironi dari sebuah institusi korporatisme negara. Ironi karena ia justru mampu bekerja dan meraih kepercayaan publik ketika negara masih bercorak *omnipotent* and *omnipresent* dan praktis merupakan sebuah kesatuan organik yang bersifat hierarkhis dan mengontrol. Sebaliknya ia kehilangan sebagian terbesar dari kapasitas kerja dan kepercayaan publik justru ketika seluruh kondisi yang secara hipotetik tersedia untuk menopang kerjanya tersedia dengan tidak terbatas. Kisah Komnas HAM antara 1998-2001 adalah juga pengulangan atas kisah sukses sebuah institusi teknokratis.

Komnas HAM pada tahun-tahun transisi ini secara cepat mampu merumuskan paradigma dasar bagi sebuah tindakan. Watak transisisional yang menandai Indonesia antara 1998-2001,

dimana sebagian dari persoalan pelanggaran HAM masa lalu tiba-tiba menggantung di langit Indonesia sebagai persoalan yang membutuhkan penanganan, telah mengilhami Komnas HAM untuk memilih *Transitional Justice* sebagai paradigma. Pengalaman sejumlah negara mengajarkan keabsahan pilihan paradigma semacam ini. Namun ketika paradigma ini ber hadapan dengan kasus-kasus kongkrit yang harus dijawab, yang kemudian muncul justru sengketa di antara anggota Komnas HAM sendiri dan pada gilirannya menjadikan *Transitional Justice* sebagai dokumen mati.

Pada level administrate teknokratis Komnas HAM 1998 2001 belajar cepat dari pengalaman Komnas HAM periode sebelumnya. Kealpaan Rencana Strategis dan Matriks Perencanaan Program sebagai bagian penting dari metode kerja teknokratis dijawab secara cepat melalui perumusan kedua dokumen ini. Untuk pertama kalinya, Komnas HAM memiliki dokumen yang menjelaskan secara runtut arah perjalanan Komnas HAM kedepan berikut aneka tahapan teknis yang mesti dilewati. Dengan Perencanaan Strategis, Komnas HAM berharap bisa membangun mekanisme kerja yang lebih baku dan terprogram. Renstra Komnas HAM 2000-2005 diuraikan lebih lanjut dalam bentuk *strategic management* oleh sub-sub komisi dan Biro yang memuat berbagai bentuk kebijakan mulai struktur organisasi, personalia dan termasuk masalah keuangan.

Tapi di sinilah ironinya, prestasi besar yang dicapai dalam menghasilkan dokumen dan kerangka acuan kerja ini tidak menyisakan jejaknya dalam kerja nyata organisasi. Bahkan berbagai dokumen yang ada telah menjadi alasan-alasan penting bagi munculnya sengketa baru. Rencana Strategis Lima Tahun Komnas HAM, misalnya, hingga hari ini berakhir sebagai dokumen yang

sering dipamerkan pada para tamu. Renstra tersebut gagal menjadi dasar acuan kerja justru karena rapat pleno Komnas HAM tidak pemah mencapai kata sepakat atas implementasi dokumen ini.

Komnas HAM juga secara cepat melakukan penataan kelembagaan guna merespons pemekaran isu HAM dan perluasan mandat yang digenggamnya. Dari sudut organisasi, struktur internal yang lebih kohesif dan komprehensif lengkap dengan kelengkapan dan pembagian tugasnya berhasil disusun. Penciptaan struktur internal yang kompatibel dengan perubahan isu HAM dan perluasan mandat bagi Komnas HAM ini, diikuti oleh kerja kongkrit pada level struktur bawah yang berfungsi sebagai pendukung ini. Pada level sub komisi berbagai kegiatan dan agenda baru telah dilakukan. Sub Komisi Pemantauan Pelaksanaan HAM misalnya, berusaha meningkatkan pelayan an atas berbagai bentuk pengaduan dan permasalahan masyarakat dengan membuat sistem prosedur pengaduan yang ditopang oleh jaringan sistem informasi yang memadai lewat komputerisasi. Sosialisasi isu-isu HAM ke berbagai sektoi menjadi pekerjaan pokok yang sudah dilakukan oleh Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan dalam 3 tahun terakhir. Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan menawarkan wama baru dalam pendidikan HAM dengan mengintegrasikan perspektif gender dalam pelatihan HAM. Melalui program kerja sub komisi Mediasi, Komnas HAM tidak hanya berusaha melakukan upaya mediasi dan menghindari kemungkinan adanya impunitas dalam penegakan HAM dengan dalih mediasi. Kehadiran Suh Komisi Mediasi telah memulai upaya mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelesaian konflik melalui mediasi dan melakukan kerjasama serta pengembangan jaringan organisasi dengan lembaga-lembaga

lainnya yang menangani mediasi untuk mendeteksi, mencegah, atau menyelesaikan pertikaian serta menangani pemulihan akibat konflik.

Demikian pula, langkah-langkah penguatan kapasitas manusia guna menopang kerja lembaga dilakukan secara intens dan berkelanjutan oleh Komnas HAM antara tahun 1998-2001. Berbagai rencana kerja dan langkah-langkah kerja yang sangat kongkrit seumpama pelatihan untuk menghasilkan jenis ketrampilan dan keahlian tertentu telah sangat banyak dilakukan dan terus berada dalam agenda masing-masing subkomisi. Aneka segmen masyarakat dan negara yang relevan pun telah menjadi bagian dari kerja kongkrit ini. Tetapi prestasiprestasi yang dicapai pada tingkatan proyek ini justru diperlemah oleh corak *ad hoc* yang sangat kental dari kerja masingmasing sub-komisi dan bahkan terkesan sebagai kerja otonom dari *supporting system* yang tidak ada kaitan logis dengan Komnas HAM sebagai institusi pemegang mandat.

Komnas HAM juga berhasil dalam merespons isu-isu yang bercorak minor. Kecepatan dan ketuntasan dalam menjawab secara administratif berbagai pengaduan yang masuk, sangat patut untuk diacungi jempol. Kemampuan di bidang ini jauh melampaui apa yang dilakukan Komnas HAM sebelumnya dimana kegagalan pada level teknis-administratif menjadi fenomena menonjol. Bahkan, calon pelapor kini telah dilimpahi dengan kemewahan berupa manual sederhana yang menjelaskan prosedur pengaduan. Tetapi keberhasilan ini, hanya berakhir untuk isu-isu minor. Sedangkan untuk isu-isu keras Komnas HAM bukan saja gagal menyepakati dan menemukan jawaban bersama, tapi justru hal itu telah menjadi alasan penting munculnya friksi di dalam tubuh Komnas HAM. Kasus di sekitar pembentukan KPP dan perumusan posisi akhir

Komnas HAM atas hasil temuan KPP (kecuali untuk kasus Timor Timur) merupakan contoh yang bisa dilihat.

Fenomena di atas mengungkapkan secara sangat jelas bahwa Komnas HAM antara tahun 1998-2001 menunjukkan prestasi yang menjanjikan pada level teknokratis. Tetapi pada saat yang bersamaan, lembaga ini praktis mengalami kebangkrutan pada level politik. Hasil-hasil yang dicapai pada level teknokratis, justru berakhir sebagai konflik pada level politik. Selain itu, keberhasilan pada level teknokratis temyata juga memiliki implikasi yang begitu terbatas bagi peningkatan kinerja Komnas HAM. Sementara kegagalan yang disebarnya, menghasilkan kemerosotan drastis kepercayaan publik yang dulunya merupakan salah satu energi pokok yang membuat Komnas HAM bisa tegar pada periode 1993-1998.

Hal penting lainnya yang terungkap dalam rentang 1998-2001 adalah memudarnya energi kolektif sebagai salah satu penjelas penting tingginya kinerja Komnas HAM dan kepercayaan publik terhadap Komnas HAM di masa lalu. Padahal salah satu energi penting keberhasilan Komnas HAM masa ini disebabkan kehadiran sebuah tradisi internal yang bercorak kolektif. Tradisi ini bersemangatkan etika ini menyelimuti hampir semua proses kelembagaan Komnas HAM seperti pengambilan keputusan dalam sidang pleno, proses pelimpahan kewenang an, dan lain-lain. Tradisi seperti ini menjadi*filter* bagi bermainnya *interest* pribadi anggota Komnas dalam kasus-kasus yang di tanganinya. Kini, tradisi semacam ini lenyap dari tubuh Komnas sebagai akibat dari fragmentasi yang timbul. Akibatnya lain lalang *interest* pribadi dan kelompok dalam tubuh Komnas menjadi praktek yang sahih. Pengambilan keputusan di Sidang, pleno tidak lagi bersifat kolektif dan *decisive.* Proses

pelimpahan kewenangan pada sekelompok anggota pada gilirannya tidak mampu dikontrol forum tertinggi, sidang pleno. Sidang yang dulu merupakan lembaga tertinggi dan terpenting dari seluruh proses kelembagaan dalam tubuh Komnas HAM kini mengalami kemerosotan akibat energi kolektif yang hilang itu.

Dari situ bisa dilihat betapa Komnas HAM dalam rentang l998-2001 sebenarnya sedang mengalami perubahan yang sangat serius. Dalam level administratif dan teknokratis ia memang menggapai satu keberhasilan berarti, akan tetapi di level politik ia gagal mengelola perubahan konteks. Artinya sebanyak apapun energi yang dikerahkan untuk menjalankan skema administratif dan teknokratis yang berhasil dirumuskannya akan menjadi sia-sia tanpa makna apabila tak ada upaya serius untuk menyelesaikan problem fragmentasi politik serta membangun kembali energi kolektif yang hilang. •

DAFTAR PUSTAKA

Aditjondro, George Junus, *Cahaya Bintang Kejora. Papua Barat dalam Kajian Sejarah, Budaya, Ekonomi dan Hak Asasi Manusia,* Jakarta: ELSAM, 2000.

Amal, Ichlasul, West *Sumatera and South Sulawesi: Two Regions and Their Relations to The Central Government of Indonesia 1949-1979,* Thesis Ph.D., Department of Politics, Monash University, 1984.

Anderson, Benedict R.O'G, Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective, *Journal of Asian Studies,* Vo. VLII, No. 3, 1983.

, Language and Power. Exploring Political Cultures in Indonesia, Ithaca: Cornell University Press, 1990.

Anderson, Benedict and A. Kahin (eds.), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate,* Ithaca: Cornell Modem Indonesia Project, 1982.

Aspinal, Edward, Herbert Feith, Gery van Klinken (eds.), *Titik Tolak Reformasi Hari-hari Terakhir Presiden Soeharto,* Yogyakarta: LKiS, 2000.

Boeke, JH, *Economics and Economic Policy of Dual Societies as exemplified by Indonesia,* Harleem Tjeenk Willink,1953.

Boeke, JH dan DH Burger, *Ekonomi Dualistis: Dialog antara limit dan Burger,* Jakarta: LIPI, 1973.

Budiman, Arief dan Olle Tomquist, *Aktor Demokrasi, Catatan Tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia,* Jakarta: ISAI, 2001.

Budiman, Arif, *Teori Negara,* Jakarta, PT Gramedia, 1996.

Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia,* Ithaca, Cornell University Press, 1978.

ELSAM, *Dalam Tawanan Rezim Lama, Situasi Hak Asasi Manusia Sepanjang Tahun 2000: Pandangan Akhir Tahun ELSAM* Jakarta: ELSAM, 2001.

ELSAM, LBBT, *Konvensi ILO 169 Mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-negara Merdeka,* Jakarta, ELSAM dan LBBT.

Emmerson, Donald K., *Indonesia's Elite: Political Culture and Cut tural Politics,* Ithaca: Cornell University Press, 1976.

Emmerson, Donald K.(ed.), *Indonesia Beyond Soeharto. Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi,* Jakarta, Gramedia-The Asia Foundations, 2001.

Fakih, Mansour, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial,* Yogyakarta, Pustaka Pelajar,1996.

Feith, Herbert dan Lance Castles (eds.), *Indonesian Political Thinking 1945-1965,* Ithaca, Cornell University Press, 1970.

Forrester, Geoff (ed.), *Post-Soeharto. Renewal or Chaos?,* Singapore, Institute of South East Asian Studies, 1999.

Forrester, Geoff dan R.J. May (Eds.), *Jatuhnya Soeharto,* Jakarta, Aliansi Jumalis Independen (AJI), 1999.

Geertz, Clifford, *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia,* Jakarta, Bhrata, 1976.

Haris, Syamsuddin, *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman,* Jakarta, CESDA-LP3ES, 1993.

Harvey, Barbara S., *Tradition, Islam and Rebellion: South Sulawesi 1950-1965,* Thesis Ph.D., Cornel University, 1974.

Heffner, Robert, *Civil Islam. Islam dan Demokratisasi di Indonesia,* Jakarta, ISAI-The Asia Foundations, 2000.

Hikam, Muhammad AS., *Demokrasi dan Civil Society,* Jakarta, LP3ES, 1996.

Hill, Michael (ed.), *The Policy Process: A Reader,* Harvester Wheatsheaf, Campus 400, Maylands Avenue, 1993.

Holt, Claire, *Culture and Politics in Indonesia,* Ithaca and London, Cornell University Press, 1972.

Jackson, Karl D. and Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communication in Indonesia,* Barkeley, University of California Press, 1978.

Katjasungkana, Nursyahbani, *"Jaminan dan Perlindungan Hak Anak dalam Hukum dan Kenyataan ", SEMAI* edisi XI Juni 2001.

Lay, Cornelis, *"Antara Anarkhi dan Demokrasi: Masalah Kekerasan Politik di Indonesia", Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,* Fisipol UGM, Yogyakarta, Vol. 3 No. 3 Maret 2000.

Liddle, R. William (ed.), *Crafting Indonesian Democracy,* Bandung, Mizan 2001.

Liddle, R. William, *"Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions",* Pacific Affairs, Vol. 58.

Lombard, Denys, *Nusa Jawa Silang Budaya,* Jakarta, PT Gramedia, 1996.

MacAndrews, Colin dan Ichlasul Amal (eds.), *Hubungan Pusat Daerah dalam Pembangunan,* Jakarta, Raja Grafindo Persad.i. 2000.

MacIntyre, Andrew, *Business and Politics in Indonesia,* Sidney, Allen and Unwin, 1990.

Mas'oed, Mohtar, *Ekonomi dan Struktur Politik, Orde Baru 19661971,* Jakarta, LP3ES, 1989.

McVey, Ruth, *Kaum Kapitalis Asia Tenggara: Patronase Negara dan Rapuhnya Struktur Perusahaan,* Jakarta, Yayasan Obor Indonesia,1998.

O"Donnel, Guillermo dan Philippe C. Schmitter (eds.), *Transisi Menuju Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian,* Jakarta, LP3ES, 1993.

Pliillip, Eldrigde, *NGOs in Indonesia: Popular Movement or Arm of Government?* Working Paper 55 Clayton, Monash University, 1989

Prasetyo, Eko, *HAM: Kejahatan Negara dan Imperialisme Modal,* Yogyakarta, INSIST-Pustaka Pelajar, 2001.

Pratikno dan Comelis Lay, *Kemandirian dan Peran Komnas HAM dalam Pelaksanaan HAM dan Pengembangan Masyarakat Madani di Indonesia,* Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, YogyakartaINPI Pact Jakarta, 1998, tidak diterbitkan.

Pratikno, *"Keretakan Otoritarianisme Orde Baru dan Prospek Demokratisasi",* Jumal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Fisipol UGM, Yogyakarta, Vol. 2 No. 2 November 1998.

Pratikno, Comelis Lay dan Dag Ingarjacobsen, *Local Politics in Indonesia: Study Case on Bantul, Special District of Yogyakarta,* Social and Political Sciences Faculty UGMAdger College University of Norway, 1999, tidak diterbitkan. Ramage, Douglas E., *Politics in Indonesia. Democracy, Islam and The Ideology of Tolerance,* London, Routledge, 1995.

Santoso, Purwo (ed.), *Melucuti Serdadu Sipil. Mengembangkan Wacana Demiliterisme dalam Komunitas Sipil,* Yogyakarta, Fisipol UGM, 2000.

Sinaga, Kastorius, *"NGOs in Indonesia: A Study of The Role of Non Governmental Organizations in the Development Pro cess",* Thesis P.hD, Saarbrucken, Germany, 1995.

Sjamsuddin, Nazaruddin, *Revolusi di Serambi Mekah,* Jakarta, UI Press, 1999.

Stepan, Alfred, *Militer dan Demokratisasi: Pengalaman Brasil dan Beberapa Negara Lain,* Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, 1996

Sudagung, Hendro Suroyo, *Mengurai Pertikaian Etnis, Migrasi Swakarsa Etnis Madura ke Kalimantan Barat,* Jakarta, ISAIYayasan Adi Karya IKAPI-The Ford Foundation, 2001.

Surata, Agus, *Atasi Konflik Etnis,* Yogyakarta, Global Pustaka Utama-GHARBA-UPN Veteran Yogyakarta, 2001.

Tim Peneliti Fisipol UGM, *Desentralisasi dan Demokrasi: Studi Kasus 14 Kecamatan di Indonesia,* FISIPOL UGM-The Ford Foundation, Yogyakarta, 1998-2001, tidak diterbitkan.

Tuhana, Taufiq A., *Konflik Maluku,* Yogyakarta, Gama Global Media, 2000.

Uhlin, Anders, *Oposisi Berserak. Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia,* Bandung, Mizan, 1998.

Dokumen:

Executive Summary of Final Report The Join Fact-Finding Team (TGPF) On May 13-15, 1998

Laporan Tahunan Komnas HAM 1994.

Laporan Tahunan Komnas HAM 1998.

Laporan Tahunan Komnas HAM 1999.

Laporan Tindak Lanjut Hasil Penyelidikan dan Pemeriksaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Tanjung Priok, Komnas HAM, Oktober 2000.

Matriks Perencanaan Program Komnas HAM 2001-2003.

Pedoman Prosedur Pengaduan, Komnas HAM: 2001.

Perencanaan Strategis Komnas HAM 2000-2005, Komnas HAM: 2000.

Pernyataan Sikap Staf Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 16 April 2001.

Rekaman Proses Lokakarya Penyusunan Rencana Strategis, Komnas HAM 2000-2005 di Hotel Novotel Bogor, tanggal 10-13 April 2000.

Rencana Strategis Sub Komisi Mediasi tahun 2001-2004.

Ringkasan Eksekutif Hasil Penyelidikan Komisi Penyelidikan dan Pemeriksaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Tanjung Priok, Jakarta, 12 Juni 2000.

Ringkasan Eksekutif Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh.

Ringkasan Eksekutif Laporan Kerja Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Mediasi di Maluku (KPPM).

Ringkasan Eksekutif Laporan Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur, 31 Januari 2000.

Draft Naskah Akademik, Edaran Sekretaris Jenderal Komnas HAM, 21 Desember 2000.

Risalah Rapat Pleno Komnas HAM, 15 Agustus 2001.

Risalah Rapat Pleno Komnas HAM, 23 Agustus 2001.

Siaran Pers Kedutaan Besar AS, 18 September 2000.

The National Commission on Human Rights Indonesia, Annual Report 2000.

Koran dan Majalah:

Majalah Tempo, Edisi No.23 Tahun X, 10 September 2001

Majalah Tempo, 24 Februari 2002.

Tempo Interaktif, 30 Mei 2001.

Tempo Interaktif 8 Maret 2001 Tempo Interaktif, 20 Juni 2000.

Tempo Interaktif, 15 Mei 2000.

Tempo Interaktif, 12 Januari 2001.

Koran Tempo, 25 Mei 2001 Koran Tempo, 27 September 2001

Koran Tempo, 28 September 2001.

Suara Pembaharuan, 12 Juli 1998

Suara Pembaruan, 20 Agustus 1999.

Suara Pembaharuan, 29 Januari 1999.

Suara Pembaharuan, 11 Februari 2000.

Suara Pembaharuan, 12 September 2000.

Suara Pembaharuan 3 Juni 2001.

Suara Pembaharuan, 24 Agustus 2001.

Media Indonesia, 01 September 2001.

Media Indonesia, 04 September 2001.

Media Indonesia, 21 September 2001.

Media Indonesia, 2 April 2002.

Republika 22 Agustus 2001.

Republika 24 Agustus 2001.

Republika 25 Agustus 2001.

Republika 5 September 2001.

Republika, 1 September 2001.

Kompas 30 Agustus 2001.

Kompas Selasa, 25 September 2001.

Kompas Cyber Media, 23 Juni 2000

Kompas Cyber Media, 28 November 2001.

Kompas Cyber Media, 04 April 2002

Kompas Cyber Media, 23 Januari 2002.

Kompas Cyber Media, 19 Februari, 2002.

Kompas Cyber Media, 6 Februari 2002.

Jawa Pos 7 Februari 2002.

Jawa Pos 12 Februari 2002

Majalah SEMAI, Edisi X Mei 2001.

Website:

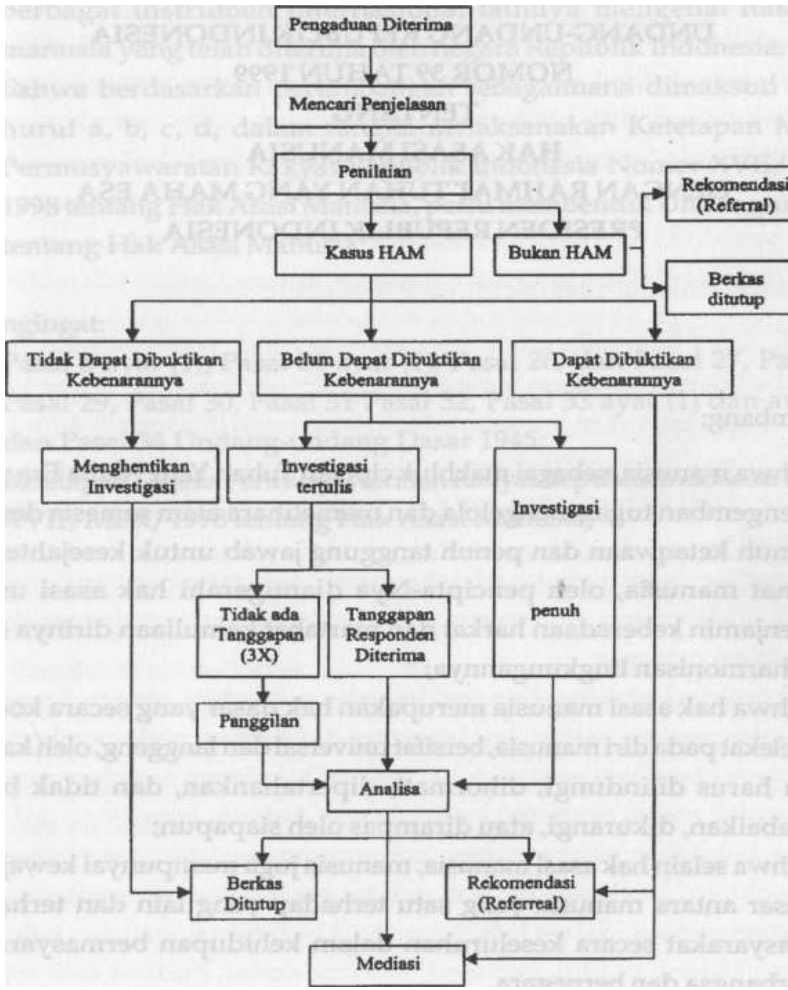
http://www.geocities.com/CapitolHill/4120/ kesaksian.html

http://www.Komnasham.go.id

http://www.Komnasham.or.id

Lampiran 1

ALURPENGADUAN KOMNAS HAM



Lampiran 2

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 39 TAHUN 1999
TENTANG
HAK ASASI MANUSIA
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang:

a. bahwa manusia, sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang mengemban tugas mengelola dan memelihara alam semesta dengan penuh ketaqwaan dan penuh tanggung jawab untuk kesejahteraan umat manusia, oleh pencipta-Nya dianugerahi hak asasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta keharmonisan lingkungannya;

b. bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun;

c. bahwa selain hak asasi manusia, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

d. bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk

menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia;

b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, c, d, dalam rangka melaksanakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/ 1998 tentang Hak Asasi Manusia, perlu membentuk Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia;

Mengingat:

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 26, dan Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31 Pasal 32, Pasal 33 ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 34 Undang-undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;

Dengan Persetujuan

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG
HAK ASASI MANUSIA

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia;
2. Kewajiban dasar manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan, tidak memungkinkan terlaksananya dan tegaknya hak asasi manusia.
3. Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik

individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.

4. Penyiksaan adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, sehingga menimbulkan rasa sakit atau penderitaan yang hebat, baik jasmani, maupun rohani, pada seseorang untuk memperoleh pengakuan atau keterangan dari seseorang atau dari orang ketiga, dengan menghukumnya atas suatu perbuatan yang telah dilakukan atau diduga telah dilakukan oleh seseorang atau orang ketiga, atau untuk suatu alasan yang didasarkan pada setiap bentuk diskriminasi, apabila rasa sakit atau penderitaan tersebut ditimbulkan oleh, atas hasutan dari, dengan persetujuan, atau sepengetahuan siapapun dan atau pejabat politik.
5. Anak adalah setiap manusia yangberusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya.
6. Pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak sengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.
7. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya

setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.

BAB II
ASAS-ASAS DASAR

Pasal 2

Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.

Pasal 3

1. Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa dan bemegara dalam semangat persaudaraaan.
2. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.
3. Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.

Pasal 4

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak hak manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan keadaan apapun dan oleh siapapun.

Pasal 5

1. Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum.
2. Setiap orang berhak mendapat bantuan dan perlindungan yang adil dari pengadilan yang obyektif dan tidak berpihak.
3. Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.

Pasal 6

1. Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.
2. Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Pasal 7

1. Setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima negara Republik Indonesia.
2. Ketentuan hukum internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional.

Pasal 8

Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.

BAB III
HAK ASASIMANUSIA DAN KEBEBASAN DASAR MANUSIA

Bagian Kesatu
Hak Untuk Hidup

Pasal 9

1. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya.
2. Setiap orang berhak hidup tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin.
3. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Bagian Kedua
Hak Berkeluarga dan Melanjutkan Keturunan

Pasal 10

1. Setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
2. Perkawinan yang sah hanya dapat berlangsung atas kehendak bebas calon suami dan calon istri yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Ketiga
Hak Mengembangkan Diri

Pasal 11

Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak.

Pasal 12

Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia.

Pasal 13

Setiap orang berhak untuk mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya sesuai dengan martabat manusia demi kesejahteraan pribadinya, bangsa dan umat manusia.

Pasal 14

1. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.
2. Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia.

Pasal 15

Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

Pasal 16

Setiap orang berhak untuk melakukan pekerjaan sosial dan kebajikan, mendirikan organisasi untuk itu, termasuk menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran, serta menghimpun dana untuk maksud tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Keempat
Hak Memperoleh Keadilan
Pasal 17

Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang obyektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.

Pasal 18

1. Setiap orang yang ditangkap, ditahan, dan dituntut karena disangka melakukan sesuatu tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya secara sah dalam suatu sidang pengadilan dan diberikan segala jaminan hukum yang diperlukan untuk pembelaannya, sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
2. Setiap orang tidak boleh dituntut untuk dihukum atau dijatuhi pidana, kecuali berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum tindak pidana itu dilakukannya.
3. Setiap ada perubahan dalam peraturan perundang-undangan, maka berlaku ketentuan yang paling menguntungkan bagi tersangka.
4. Setiap orang yang diperiksa berhak mendapatkan bantuan hukum sejak saat penyidikan sampai adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
5. Setiap orang tidak dapat dituntut untuk kedua kalinya dalam perkara yang sama atas suatu perbuatan yang telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pasal 19

1. Tiada suatu pelanggaran atau kejahatan apapun diancam dengan hukuman berupa perampasan seluruh harta kekayaan milik yang bersalah.
2. Udak seorangpun atas putusan pengadilan boleh dipidana penjara atau kurungan berdasarkan atas alasan ketidakmampuan untuk memenuhi suatu kewajiban dalam perjanjian utang piutang.

Bagian Kelima
Hak Atas Kebebasan Pribadi

Pasal 20

1. Udak seorangpun boleh diperbudak atau diperhamba.
2. Perbudakan atau perhambaan, perdagangan budak, perdagangan wanita, dan segala perbuatan berupa apapun yang tujuannya serupa, dilarang.

Pasal 21

Setiap orang berhak atas keutuhan pribadi, baik rohani maupun jasmani, dan karena itu tidak boleh menjadi obyek penelitian tanpa persetujuan darinya.

Pasal 22

1. Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
2. Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Pasal 23

1. Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya,
2. Setiap orang bebas untuk mempunyai, mengeluarkan dan menyebarluaskan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan atau tulisan melalui media cetak maupun elektronik dengan memperhatikan nilainilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan bangsa.

Pasal 24

1. Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai.
2. Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelengga raan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 25

Setiap orang berhak untuk menyampaikan pendapat di muka umum, termasuk hak untuk mogok sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 26

1. Setiap orang berhak memiliki, memperoleh, mengganti, atau mempertahankan status kewarganegaraannya.
2. Setiap orang bebas memilih kewarganegaraannya dan tanpa diskriminasi berhak menikmati hak-hak yang bersumber dan melekat pada kewarganegaraannya serta wajib melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pasal 27

1. Setiap warga negara Indonesia berhak untuk secara bebas bergerak, berpindah, dan bertempat tinggal dalam wilayah negara Republik Indonesia.

2. Setiap warga negara Indonesia berhak meninggalkan dan masuk kembali ke wilayah negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Keenam
Hak Atas Rasa Aman

Pasal 28

1. Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain.
2. Hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi mereka yang melakukan kejahatan nonpolitik atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Pasal 29

1. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya
2. Setiap orang berhak atas pengakuan di depan hukum sebagai manusia pribadi di mana saja ia berada.

Pasal 30

Setiap orang berhak atas rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu

Pasal 31

1. Tempat kediaman siapapun tidak boleh diganggu.

2. Menginjak atau memasuki suatu pekarangan tempat kediaman atau memasuki suatu rumah bertentangan dengan kehendak orang yang mendiaminya, hanya diperbolehkan dalam hal-hal yang telah ditetap kan oleh Undang-undang.

Pasal 32

Kemerdekaan dan rahasia dalam hubungan surat-menyurat termasuk hubungan komunikasi melalui sarana elektronik tidak boleh diganggu, kecuali atas perintah hakim atau kekuasaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 33

1. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman, atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya
2. Setiap orang berhak untuk bebas dari penghilangan paksa dan penghilangan nyawa.

Pasal 34

Setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang.

Pasal 35

Setiap orang berhak hidup di dalam tatanan masyarakat dan kenegaraan yang damai, aman, dan tenteram, yang menghormati, melindungi, dan melaksanakan sepenuhnya hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.

Hak Ketujuh
Hak Atas Kesejahteraan

Pasal 36

1. Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersamasama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum.
2. Tidak boleh seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenangwenang dan secara melawan hukum.
3. Hak milik mempunyai fungsi sosial.

Pasal 37

1. Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Apabila sesuatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnahkan atau tidak diberdayakan baik untuk selamanya maupun untuk sementara waktu maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kecuali ditentukan lain.

Pasal 38

1. Setiap orang berhak, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan berhak atas pekerjaan yang layak.

2. Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan.
3. Setiap orang, baik pria maupun wanita yang melakukan pekerjaan yang sama, sebanding, setara atau serupa, berhak atas upah serta syarat-syarat perjanjian kerja yang sama.
4. Setiap orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya.

Pasal 39

Setiap orang berhak untuk mendirikan serikat pekerja dan tidak boleh dihambat untuk menjadi anggotanya demi melindungi dan memperjuangkan kepentingannya serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pasal 40

Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.

Pasal 41

1. Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh.
2. Setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.

Pasal 42

Setiap warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan atau cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atau biaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Bagian Kedelapan

Hak Turut Serta dalam Pemerintahan

Pasal 43

1. Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundangundangan.
3. Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

Pasal 44

Setiap orang baik sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih,

efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kesembilan
Hak Wanita

Pasal 45

Hak wanita dalam Undang-undang ini adalah hak asasi manusia.

Pasal 46

Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan.

Pasal 47

Seorang wanita yang menikah dengan seorang pria berkewarganegaraan asing tidak secara otomatis mengikuti status kewarganegaraan suaminya tetapi mempunyai hak untuk mempertahankan, mengganti, atau memperoleh kembali status kewarganegaraannya.

Pasal 48

Wanita berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran di semua jenis, jenjang dan jalur pendidikan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan.

Pasal 49

1) Wanita berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundangundangan.

2) Wanita berhak untuk mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang dapat mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi wanita.
3) Hak khusus yang melekat pada diri wanita dikarenakan fungsi reproduksinya, dijamin dan dilindungi oleh hukum.

Pasal 50

Wanita telah dewasa dan atau telah menikah berhak untuk melakukan perbuatan hukum sendiri, kecuali ditentukan lain oleh hukum agamanya.

Pasal 51

1. Seorang isteri selama dalam ikatan perkawinan mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan kehidupan perkawinannya, hubungan dengan anak-anaknya, dan hak pemilikan serta pengelolaan harta bersama.
2. Setelah putusnya perkawinan, seorang wanita mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan anak-anaknya, dengan memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak.
3. Setelah putusnya perkawinan, seorang wanita mempunyai hak yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan harta bersama tanpa mengurangi hak anak, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kesepuluh
Hak Anak

Pasal 52

1. Setiap anak berhak atas perlindungan oleh orang tua, keluarga, masyarakat, dan negara.
2. Hak anak adalah hak asasi manusia dan untuk kepentingannya hak anak itu diakui dan dilindungi oleh hukum bahkan sejak dalam kandungan.

Pasal 53

1. Setiap anak sejak dalam kandungan, berhak untuk hidup, mempertahan kan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya.
2. Setiap anak sejak kelahirannya, berhak atas suatu nama dan status kewarganegaraannya.

Pasal 54

Setiap anak yang cacat fisik dan atau mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupannya sesuai dengan martabat kemanusiaan, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pasal 55

Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan biaya di bawah bimbingan orang tua dan atau wali.

Pasal 56

1. Setiap anak berhak untuk mengetahui siapa orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri.
2. Dalam hal orang tua anak tidak mampu membesarkan dan memelihara anaknya dengan baik dan sesuai dengan Undang-undang ini, maka anak tersebut boleh diasuh atau diangkat sebagai anak oleh orang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 57

1. Setiap anak berhak untuk dibesarkan, dipelihara, dirawat, dididik, diarahkan, dan dibimbing kehidupannya oleh orang tua atau walinya sampai dewasa sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
2. Setiap anak berhak untuk mendapatkan orang tua angkat atau wali berdasarkan putusan pengadilan apabila kedua orang tua telah meninggal dunia atau karena suatu sebab yang sah tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai orang tua.
3. Orang tua angkat atau wali sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus menjalankan kewajiban sebagai orang tua yang sesungguhnya.

Pasal 58

1. Setiap anak berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari segala bentuk kekerasan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual selama dalam pengasuhan orang tua atau walinya, atau pihak lain manapun yang bertanggung jawab atas pengasuhan anak tersebut

2. Dalam hal orang tua, wali atau pengasuh anak melakukan segala bentuk penganiayaan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual termasuk pemerkosaan, dan atau pembunuhan terhadap anak yang seharusnya dilindungi, maka harus dikenakan pemberatan hukuman.

Pasal 59

1. Setiap anak berhak untuk tidak dipisahkan dari orang tuanya secara bertentangan dengan kehendak anak sendiri, kecuali jika ada alas.in dan aturan hukum yang sah yang menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak.
2. Dalam keadaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), hak anak untuk tetap bertemu langsung dan berhubungan pribadi secara tetap dengan orang tuanya tetap dijamin oleh Undang-undang.

Pasal 60

1. Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya.
2. Setiap anak berhak mencari, menerima, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya demi pengembangan dirinya sepanjang sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan

Pasal 61

Setiap anak berhak untuk beristirahat, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan dirinya.

Pasal 62

Setiap anak berhak untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial secara layak, sesuai dengan kebutuhan fisik dan mental spiritualnya.

Pasal 63

Setiap anak berhak untuk tidak dilibatkan di dalam peristiwa peperangan, sengketa bersenjata, kerusuhan sosial, dan peristiwa lain yang mengandung unsur kekerasan.

Pasal 64

Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial, dan mental spiritualnya.

Pasal 65

Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi dan pelecehan seksual, penculikan, perdagangan anak, serta dari berbagai bentuk penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan zat aditif lainnya.

Pasal 66

1. Setiap anak berhak untuk tidak dijadikan sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.
2. Hukuman mati atau hukuman seumur hidup tidak dapat dijatuhkan untuk pelaku tindak pidana yang masih anak.
3. Setiap anak berhak untuk tidak dirampas kebebasannya secara melawan hukum.

4. Penangkapan, penahanan, atau pidana penjara anak hanya boleh dilakukan sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilaksanakan sebagai upaya terakhir.
5. Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan dengan memperhatikan kebutuhan pengembangan pribadi sesuai dengan usianya dan harus dipisahkan dari orang dewasa, kecuali demi kepentingannya.
6. Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku.
7. Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk membela diri dan memperoleh keadilan di depan Pengadilan Anak yang obyektif dan tidak memihak dalam sidang yang tertutup untuk umum.

BAB IV
KEWAJIBAN DASAR MANUSIA

Pasal 67

Setiap orang yang ada di wilayah negara Republik Indonesia wajib patuh, pada peraturan perundang-undangan, hukum tak tertulis, dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima old, negara Republik Indonesia.

Pasal 68

Setiap warga negara wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 69

1. Setiap warga negara wajib menghormati hak asasi manusia orang lain, moral, etika dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
2. Setiap hak asasi manusia seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik serta menjadi tugas Pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukannya.

Pasal 70

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan Undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

BABV
KEWAJIBAN DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH

Pasal 71

Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

Pasal 72

Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.

BAB VI
PEMBATASAN DAN LARANGAN

Pasal 73

Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusi.i serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum dan kepentingan bangsa.

Pasal 74

Tidak satu ketentuanpun dalam Undang-undang ini boleh diartikan bahwa Pemerintah, partai, golongan atau pihak mana pun dibenarkan mengurangi, merusak, atau menghapuskan hak asasi manusia atau kebebasan dasar yang diatur dalam Undang-undang ini.

BAB VII
KOMISINASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Pasal 75

Komnas Hak Asasi Manusia bertujuan:

a. mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-undang Dasar

1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; dan

b. meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Pasal 76

1. Untuk mencapai tujuannya, Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia.
2. Komnas HAM beranggotakan tokoh masyarakat yang profesinal, berdedikasi dan berintegritas tinggi, menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, menghormati hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia.
3. Komnas HAM berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia.
4. Perwakilan Komnas HAM dapat didirikan di daerah.

Pasal 77

Komnas HAM berasaskan Pancasila

Pasal 78

1. Komnas HAM mempunyai kelengkapan yang terdiri dari:
   a. sidang paripurna; dan
   b. sub komisi.
2. Komnas HAM mempunyai sebuah Sekretariat Jenderal sebagai unsur pelayanan.

Pasal 79

1) Pelaksanaan kegiatan Komnas HAM dilakukan oleh Subkomisi.
2) Ketentuan mengenai Subkomisi diatur dalam Peraturan Tata Tertib Komnas HAM.

Pasal 81

1. Sekretariat Jenderal memberikan pelayanan administratif bagi pelaksanaan kegiatan Komnas HAM.
2. Sekretariat Jenderal dipimpin oleh Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh unit kerja dalam bentuk biro-biro.
3. Sekretariat Jenderal dijabat oleh seorang Pegawai Negeri yang bukan anggota Komnas HAM.
4. Sekretariat Jenderal diusulkan oleh sidang paripurna dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
5. Kedudukan, tugas, tanggung jawab, dan susunan organisasi Sekretariat Jenderal ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 82

Ketentuan mengenai Sidang Paripurna dan Sub Komisi ditetapkan lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib Komnas HAM.

Pasal 83

1. Anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara.
2. Komnas HAM dipimpin oleh seorang Ketua dan 2 (dua) orang Wakil Ketua.

3. Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM dipilih oleh dan dari Anggota.
4. Masa jabatan keanggotaan Komnas Hak Asasi Manusia selama 5 (lima) tahun dan setelah berakhir dapat diangkat kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pasal 84

Yang dapat diangkat menjadi anggota Komnas HAM adalah warga negara Indonesia yang:

a. memiliki pengalaman dalam upaya memajukan dan melindungi orang atau kelompok yang dilanggar hak asasi manusianya;
b. berpengalaman sebagai hakim, jaksa, polisi, pengacara, atau pengemban profesi hukum lainnya;
c. berpengalaman di bidang legislatif, eksekutif, dan lembaga tinggi negara;
d. merupakan tokoh agama, tokoh masyarakat, anggota lembaga swadaya masyarakat, dan kalangan perguruan tinggi.

Pasal 85

1. Pemberhentian anggota Komnas HAM dilakukan berdasarkan keputusan Sidang Paripurna dan diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia serta ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
2. Anggota Komnas HAM berhenti antar waktu sebagai anggota karena:
    a. meninggal dunia;
    b. atas permintaan sendiri;

c. sakit jasmani atau roharii yang mengakibatkan anggota tidak dapat menjalankan tugas selama l(satu) tahun secara terus menerus;

d. dipidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan; atau

e. melakukan perbuatan tercela dan atau hal-hal lain yang diputus oleh Sidang Paripurna karena mencemarkan martabat dan reputasi, dan atau mengurangi kemandirian dan kredibilitas Komnas HAM.

Pasal 86

Ketentuan mengenai tata cara pemilihan, pengangkatan, serta pemberhentian keanggotaan dan pimpinan Komnas HAM ditetapkan dengan Peraturan Tata Tertib Komnas HAM.

Pasal 87

1. Setiap anggota Komnas HAM berkewajiban:
   a. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan keputusan Komnas HAM.
   b. berpartisipasi secara aktif dan sungguh-sungguh untuk tercapainya tujuan Komnas HAM; dan
   c. menjaga kerahasiaan keterangan yang karena sifatnya merupakan rahasia Komnas HAM yang diperoleh berdasarkan kedudukannya sebagai anggota.
2. Setiap anggota Komnas HAM berhak:
   a. menyampaikan usulan dan pendapat kepada Sidang Paripurna dan Subkomisi;

b. memberikan suara dalam pengambilan keputusan Sidang Paripuma dan Subkomisi;

c. mengajukan dan memilih calon Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM dalam Sidang Paripurna; dan

d. mengajukan bakal calon Anggota Komnas HAM dalam Sidang Paripurna untuk pergantian periodik dan antarwaktu.

Pasal 88

Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban dan hak anggota Komnas HAM serta tata cara pelaksanaannya ditetapkan dengan Peraturan Tata Tertib Komnas HAM.

Pasal 89

1. Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam pengkajian dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

   a. pengkajian dan penelitian berbagai instrumen internasional hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan aksesi dan atau ratifikasi;

   b. pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia;

   c. penerbitan hasil pengkajian dari penelitian;

   d. studi kepustakaan, studi lapangan dan studi banding di negara lain mengenai hak asasi manusia;

e. pembahasan berbagai masalah yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia; dan

f. kerjasama pengkajian dan penelitian dengan organisasi, lembaga, atau pihak lainnya, baik tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.

2. Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam penyuluhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

   a. penyebarluasan wawasan mengenai hak asasi manusia kepada masyarakat Indonesia;

   b. upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang hak asasi manusia melalui lembaga pendidikan formal dan nonformal serta berbagai kalangan lainnya; dan

   c. kerjasama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.

3. Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam pemantauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

   a. pengamatan pelaksanaan hak asasi manusia dan penyusunan laporan hasil pengamatan tersebut;

   b. penyidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkupnya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia;

c. pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya;

d. pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya, dan kepada saksi pengadu diminta menyerahkan bukti yang diperlukan;

e. peninjauan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;

f. pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya dengan persetujuan Ketua Pengadilan;

g. pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan; dan

h. pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proes peradilan, bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.

4. Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam mediasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

   a. perdamaian kedua belah pihak;

b. penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan peniiaian ahli;

c. pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan;

d. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan

e. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

Pasal 90

1) Setiap orang dan atau kelompok yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar dapat mengajukan laporan dan pengaduan lisan atau tertulis pada Komnas HAM.

2) Pengaduan hanya akan mendapatkan pelayanan apabila disertai dengan identitas pengadu yang benar dan keterangan atau bukti awal yang jelas tentang materi yang diadukan.

3) Dalam hal pengaduan dilakukan oleh pihak lain, maka pengaduan harus disertai dengan persetujuan dari pihak yang hak asasinya dilanggar sebagai korban, kecuali untuk pelanggaran hak asasi manusia tertentu berdasarkan pertimbangan Komnas HAM.

4) Pengaduan pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) meliputi pula pengaduan melalui perwakilan mengenai pelanggaran hak asasi manusia yang dialami oleh kelompok masyarakat.

Pasal 91

1. Pemeriksaan atas pengaduan kepada Komnas HAM tidak dilakukan atau dihentikan apabila:
   a. tidak memiliki bukti a wal yang memadai;
   b. materi pengaduanbukan masalah pelanggaran hakasasi manusia;
   c. pengaduan diajukan dengan itikad buruk atau temyata tidak ada kesungguhan dari pengadu;
   d. terdapat upaya hukum yang lebih efektif bagi penyelesaian materi pengaduan; atau
   e. sedang berlangsung penyelesaian melalui upaya hukum yang tersedia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Mekanisme pelaksanaan kewenangan untuk tidak melakukan atau menghentikan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Tata Tertib Komnas HAM.

Pasal 92

1) Dalam hal tertentu dan bila dipandang perlu, guna melindungi kepentingan dan hak asasi yang bersangkutan atau terwujudnya penyelesaian terhadap masalah yang ada, Komnas HAM dapat menetapkan untuk merahasiakan identitas pengadu, dan pemberi keterangan atau bukti lainnya serta pihak yang terkait dengan materi aduan atau pemantauan.
2) Komnas HAM dapat menetapkan untuk merahasiakan atau membatasi penyebarluasan suatu keterangan atau bukti lain

yang diperoleh Komnas HAM, yang berkaitan dengan materi pengaduan atau pemantauan.

3) Penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) didasarkan pada pertimbangan bahwa penyebarluasan keterangan atau bukti lainnya tersebut dapat:
   a. membahayakan keamanan dan keselamatan negara;
   b. membahayakan keselamatan dan ketertiban umum;
   c. membahayakan keselamatan perorangan;
   d. mencemarkan nama baik perorangan;
   e. membocorkan rahasia negara atau hal-hal yang wajib dirahasiakan dalam proses pengambilan keputusan Pemerintah;
   f. membocorkan hal-hal yang wajib dirahasiakan dalam proses penyidikan, penuntutan, dan persidangan suatu perkara pidana;
   g. menghambat terwujudnya penyelesaian terhadap masalah yang ada, atau
   h. membocorkan hal-hal yang termasuk dalam rahasia dagang;

Pasal 93

Pemeriksaan pelanggaran hak asasi manusia dilakukan secara tertutup, kecuali ditentukan lain oleh Komnas HAM.

Pasal 94

(1) Pihak pengadu, korban, saksi, dan atau pihak lainnya yang terkait sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf c dan d, wajib memenuhi permintaan Komnas HAM. (2) Apabila

kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dipenuhi oleh pihak lain yang bersangkutan, maka bagi mereka berlaku ketentuan Pasal 95.

Pasal 95

Apabila seseorang yang dipanggil tidak da tang menghadap atau menolak memberikan keterangannya, Komnas HAM dapat meminta bantuan Ketua Pengadilan untuk pemenuhan panggilan secara paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 96

1. Penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (4) huruf a dan b, dilakukan oleh Anggota Komnas HAM yang ditunjuk sebagai moderator.
2. Penyelesaian yang dicapai sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), berupa kesepakatan secara tertulis dan ditandatangani oleh para pihak dan dikukuhkan oleh moderator.
3. Kesepakatan tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) merupakan keputusan mediasi yang mengikat secara hukum dan berlaku sebagai alat bukti yang sah.
4. Apabila keputusan mediasi tidak dilaksanakan oleh salah satu pihak dalam jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan tersebut, maka pihak lainnya dapat memintakan kepada Pengadilan Negeri setempat agar keputusan tersebut dinyatakan dapat dilaksanakan dengan pembubuhan kalimat "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".
5. Pengadilan tidak dapat menolak permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4).

Pasal 97

Komnas HAM wajib menyampaikan laporan tahunan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya, serta kondisi hak asasi manusia, dan perkara-perkara yang ditanganinya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dan Presiden dengan tembusan kepada Mahkamah Agung.

Pasal 98

Anggaran Komnas HAM dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 99

Ketentuan dan tata cara pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang serta kegiatan Komnas HAM diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib Komans HAM.

BAB VII
PARTISIPASI MASYARAKAT

Pasal 100

Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia.

Pasal 101

Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak menyampaikan laporan atas terjadinya pelanggaran hak asasi

manusia kepada Komnas HAM atau lembaga lain yang berwenang dalam rangka perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia.

Pasal 102

Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak untuk mengajukan usulan mengenai perumusan dan kebijakan yang berkaitan dengan hak asasi manusia kepada Komnas HAM dan atau lembaga lainnya.

Pasal 103

Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, lembaga studi, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, baik secara sendiri-sendiri maupun kerja sama dengan Komnas RAM dapat melakukan penelitian, pendidikan, dan penyebarluasan informasi mengenai hak asasi manusia.

BAB IX
PENGADILAN HAK ASASI MANUSIA

Pasal 104

1. Untuk mengadili pelanggaran hak asasi manusia yang berat dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di lingkungan Peradilan Umum.

2. Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan undang-undang dalam jangka waktu paling lama 4 (empat) tahun.
3. Sebelum terbentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diadili oleh pengadilan yang berwenang.

BAB X
KETENTUAN

Pasal 105

1. Segala ketentuan mengenai hak asasi manusia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur dengan Undang-undang ini
2. Pada saat berlakunya Undang-undang ini:
   a. Komnas HAM yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dinyatakan sebagai Komnas HAM menurut Undangundang ini.
   b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komnas HAM masih tetap menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya, berdasarkan Undangundang ini sampai ditetapkannya keanggotaan Komnas HAM yang baru; dan
   c. Semua permasalahan yang sedang ditangani oleh Komnas HAM tetap dilanjutkan penyelesaiannya berdasarkan Undang-undang ini.

d. Dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak berlakunya Undangundang ini susunan organisasi, keanggotaan, tugas dan wewenang serta tata tertib Komnas HAM harus disesuaikan dengan Undangundang ini.

BAB XI
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 106

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
Pada tanggal 23 September 1999
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd

BACHARUDIN JUSUF HABIBIE

Diundangkan di Jakarta
Pada tanggal 23 September 1999

MENTERI NEGARA SEKRETARIS NEGARA
REPUBLIK INDONESIA,
Ttd

MULADI

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN1999 NOMOR 165
Salinan sesuai dengan aslinya.
SEKRETARIAT KABINET
Republik Indonesia Kepala Biro
PeraturanPerundang-undangan
ttd.

EDY SUDIBYO

Lampiran 3

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 26 TAHUN 2000
TENTANG

PENGADILAN HAK ASASIMANUSIA
DENG AN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

a. bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun;

b. bahwa untuk ikut serta memelihara perdamaian dunia dan menjamin pelaksanaan hak asasi manusia serta memberi perlindungan, kepastian, keadilan, dan perasaan aman kepada perorangan ataupun masyarakat, perlu segera dibentuk suatu Pengadilan Hak Asasi Manusia untuk menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat sesuai dengan ketentuan Pasal 104 ayat (1) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

c. bahwa pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia untuk menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat telah diupayakan oleh Pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undangundang Nomor 1 Tahun 1999 tentang

Pengadilan Hak Asasi Manusia yang dinilai tidak memadai, sehingga tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menjadi undang-undang, dan oleh karena itu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut perlu dicabut;

d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c perlu dibentuk Undang-undang tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia;

Mengingat:

1. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2951) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3879);
3. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3327);
4. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886)

Dengan persetujuan bersama antara
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:

Menetapkan:
UNDANG-UNDANG TENTANG PENGADILAN HAK ASASI MANUSIA

BAB I
KETENTUAN UMUM
Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.
2. Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat adalah pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini.
3. Pengadilan Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Pengadilan HAM adalah pengadilan khusus terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat.

4. Setiap orang adalah orang perseorangan, kelompok orang, baik sipil, militer, maupunpolisi yang bertanggung jawab secara individual
5. Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan ada tidaknya suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang berat guna ditindaklanjuti dengan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang ini.

BAB II
KEDUDUKAN DAN TEMPAT KEDUDUKAN PENGADILAN HAM

Bagian Kesatu
Kedudukan

Pasal 2

Pengadilan HAM merupakan pengadilan khusus yang berada di lingkungan Peradilan Umum.

Bagian Kedua
Tempat Kedudukan

Pasal 3

1. Pengadilan HAM berkedudukan di daerah kabupaten atau daerah kota yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum Pengadilan Negeri yang bersangkutan.
2. Untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Pengadilan HAM berkedudukan di setiap wilayah Pengadilan Negeri yang bersangkutan.

BAB III
LINGKUP KEWENANGAN

Pasal 4

Pengadilan HAM bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat.

Pasal 5

Pengadilan HAM berwenang juga memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang dilakukan di luar batas teritorial wilayah negara Republik Indonesia oleh warga negara Indonesia.

Pasal 6

Pengadilan HAM tidak berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang dilakukan oleh seseorang yang berumur di bawah 18 (delapan belas) tahun pada saat kejahatan dilakukan.

Pasal 7

Pelanggaran hak asasi manusia yang berat meliputi:

a. kejahatan genosida
b. kejahatan terhadap kemanusiaan.

Pasal 8

Kejahatan genosida sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama, dengan cara:

a. membunuh anggota kelompok;
b. mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok;
c. menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebagiannya;
d. memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran di dalam kelompok; atau
e. memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

Pasal 9

Kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematik yang diketahuinya secara penduduk sipil, berupa:

a. pembunuhan;
b. pemusnahan;
c. perbudakan;
d. pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa;
e. perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lam secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum intemasional;
f. penyiksaan;
g. perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara;

h. penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etms, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakukan secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional;

i. penghilangan orang secara paksa; atau

j. kejahatan apartheid.

BAB IV
HUKUM ACARA
Bagian Kesatu
Umum
Pasal 10

Dalam hal tidak ditentukan lain dalam Undang-undang ini, hukum acara atas perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana.

Bagian Kedua
Penangkapan
Pasal 11

1) Jaksa Agung sebagai penyidik berwenang melakukan penangkapan untuk kepentinganpenyidikan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang berat berdasarkan bukti permulaan yang cukup

2) Pelaksanaan tugas penangkapan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1) dilakukan oleh penyidik dengan memperlihatkan

surat tugas dan memberikan kepada tersangka surat perintah penangkapan yang mencantumkan identitas tersangka dengan menyebutkan alasan penangkapan, tempat dilakukan pemeriksaan serta uraian singkat perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang dipersangkakan.

3) Tembusan surat perintah penangkapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus diberikan kepada keluarganya segera setelah penangkapan dilakukan.
4) Dalam hal tertangkap tangan penangkapan dilakukan tanpa surat perintah dengan ketentuanbahwa penangkap harus segera menyerahkan tertangkap beserta barang bukti yang ada kepada penyidik.
5) Penangkapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan untuk paling lama 1 (satu) hari.
6) Masa penangkapan dikurangkan dari pidana yang dijatuhkan.

Bagian Ketiga
Penahanan

Pasal 12

1) Jaksa Agung sebagai penyidik dan penuntut umum berwenang melakukan penahanan atau penahanan lanjutan untuk kepentingan penyidikan dan penuntutan.
2) Hakim Pengadilan HAM dengan penetapannya berwenang melakukan penahanan untuk kepentingan pemeriksaan di sidang pengadilan.
3) Perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan terhadap tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan

pelanggaran hak asasi manusia yang berat berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal terdapat keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak, atau menghilangkan barang bukti, dan atau mengulangi pelanggaran hak asasi manusia yang berat.

Pasal 13

1) Penahanan untuk kepentingan penyidikan dapat dilakukan paling lama 90 (sembilan puluh) hari.
2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperpanjang untuk waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari oleh Ketua Pengadilan HAM sesuai dengan daerah hukumnya.
3) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) habis dan penyidikan belum dapat diselesaikan, maka penahanan dapat diperpanjang paling lama 60 (enam puluh) hari oleh Ketua Pengadilan HAM sesuai dengan daerah hukumnya.

Pasal 14

1) Penahanan untuk kepentingan penuntutan dapat dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari.
2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperpanjang untuk waktu paling lama 20 (dua puluh) hari oleh Ketua Pengadilan HAM sesuai dengan daerah hukumnya.
3) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) habis dan penuntutan belum dapat diselesaikan, maka penahanan dapat diperpanjang paling lama 20 (dua puluh) hari oleh Ketua Pengadilan HAM sesuai dengan daerah hukumnya.

Pasal 15

1) Penahanan untuk kepentingan pemeriksaan di sidang Pengadilan HAM dapat dilakukan paling lama 90 (sembilan puluh) hari.
2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperpanjang untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari oleh Ketua Pengadilan HAM sesuai dengan daerah hukumnya.

Pasal 16

1) Penahanan untuk kepentingan pemeriksaan banding di Pengadilan Tinggi dapat dilakukan paling lama 60 (enam puluh) hari.
2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperpanjang untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari oleh Ketua Pengadilan Tinggi sesuai dengan daerah hukumnya.

Pasal 17

1) Penahanan untuk kepentingan pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung dapat dilakukan paling lama 60 (enam puluh) hari.
2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperpanjang untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari oleh Ketua Mahkamah Agung

Bagian Keempat

Penyelidikan

Pasal 18

1) Penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

2) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam melakukan penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat membentuk tim ad hoc yang terdiri atas Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan unsur masyarakat.

Pasal 19

1) Dalam melaksanakan penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, penyelidik berwenang:
   a. melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkupnya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia yang berat;
   b. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang atau kelompok orang tentang terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang berat, serta mencari keterangan dan barang bukti;
   c. memanggil pihak pengadu, korban, atau pihak yang diadukan untuk diminta dan didengar keterangannya;
   d. memanggil saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya;
   e. meninjau dan mengumpulkan keterangan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;
   f. memanggil pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya;
   g. atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa:
      1) pemeriksaan surat;

2) penggeledahan dan penyitaan;
3) pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu;
4) mendatangkan ahli dalam hubungan dengan penyelidikan.

2) Dalam hal penyelidik mulai melakukan penyelidikan suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang berat penyelidik memberitahukan hal itu kepada penyidik.

Pasal 20

1) Dalam hal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berpendapat bahwa terdapat bukti permulaan yang cukup telah terjadi peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat, maka kesimpulan hasil penyelidikan disampaikan kepada penyidik.
2) Paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah kesimpulan hasil penyelidikan disampaikan, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia menyerahkan seluruh hasil penyelidikan kepada penyidik.
3) Dalam hal penyidik berpendapat bahwa hasil penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) masih kurang lengkap, penyidik segera mengembalikan hasil penyelidikan tersebut kepada penyelidik disertai petunjuk untuk dilengkapi dan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya hasil penyelidikan, penyelidik wajib melengkapi kekurangan tersebut.

Bagian Kelima
Penyidikan

Pasal 21

1) Penyidikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung.
2) Penyidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak termasuk kewenangan menerima laporan atau pengaduan.
3) Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Jaksa Agung dapat mengangkat penyidik ad hoc yang terdiri atas unsur pemerintah dan atau masyarakat.
4) Sebelum melaksanakan tugasnya, penyidik ad hoc mengucapkan sumpah atau janji menurut agamanya masing-masing.
5) Untuk dapat diangkat menjadi penyidik ad hoc harus memenuhi syarat:
   a. warga negara Republik Indonesia;
   b. berumur sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun
   c. berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
   d. sehat jasmani dan rohani;
   e. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela;
   f. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; dan

g. memiliki pengetahuan dan kepedulian di bidang hak asasi manusia.

Pasal 22

1) Penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) dan (3) wajib diselesaikan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak tanggal hasil penyelidikan diterima dan dinyatakan lengkap oleh penyidik.
2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperpanjang untuk waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari oleh Ketua Pengadilan HAM sesuai dengan daerah hukumnya.
3) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) habis dan penyidikan belum dapat diselesaikan, penyidikan dapat diperpanjang paling lama 60 (enam puluh) hari oleh Ketua Pengadilan HAM sesuai dengan daerah hukumnya.
4) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dari hasil penyidikan tidak diperoleh bukti yang cukup, maka wajib dikeluarkan surat perintah penghentian penyidikan oleh Jaksa Agung.
5) Setelah surat perintah penghentian penyidikan dikeluarkan, penyidikan hanya dapat dibuka kembali dan dilanjutkan apabila terdapat alasan dan bukti lain yang melengkapi hasil penyidikan untuk dilakukan penuntutan.
6) Dalam hal penghentian penyidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) tidak dapat diterima oleh korban atau keluarganya, maka korban, keluarga sedarah atau semenda dalam garis lurus ke a tan atau ke bawah sampai dengan derajat ketiga, berhak

mengajukan praperadilan kepada Ketua Pengadilan HAM sesuai dengan daerali hukumnya dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Bagian Keenam
Penuntutan

Pasal 23

1) Penuntutan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung.
2) Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Jaksa Agung dapat mengangkat penuntut umum ad hoc yang terdiri atas unsur pemerintah dan atau masyarakat.
3) Sebelum melaksanakan tugasnya penuntut umum ad hoc meng ucapkan sumpah atau janji menurut agamanya masing-masing.
4) Untuk dapat diangkat menjadi penuntut umum ad hoc harus memenuhi syarat:
   a. warga negara Republik Indonesia;
   b. berumur sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun;
   c. berpendidikan sarjana hukum dan berpengalaman sebagai penuntut umum;
   d. sehat jasmani dan rohani;
   e. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela;
   f. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; dan
   g. memiliki pengetahuan dan kepedulian di bidang hak asasi manusia.

Pasal 24

Penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) wajib dilaksanakan paling lambat 70 (tujuh puluh) hari terhitung sejak tanggal hasil penyidikan diterima.

Pasal 25

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sewaktu-waktu dapat meminta keterangan secara tertulis kepada Jaksa Agung mengenai perkembangan penyidikan dan penuntutan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat.

Bagian Ketujuh
Sumpah

Pasal 26

Sumpah penyidik dan Jaksa Penuntut Umum ad hoc sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (4) dan Pasal 23 ayat (3), lafalnya berbunyi sebagai berikut:

> "Saya bersumpah/berjanji dengan sungguh-sungguh bahwa saya untuk melaksanakan tugas ini, langsung atau tidak langsung, dengan menggunakan nama atau cara apapun juga, tidak memberikan atau menjanjikan sesuatu apapun kepada siapapun juga".

> "Saya bersumpah/berjanji bahwa saya, untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam tugas ini, tidak sekali-kali akan menerima langsung atau tidak langsung dari siapapun juga suatu janji atau pemberian".

"Saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan setia kepada dan akan mempertahankan serta mengamalkan Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi negara Republik Indonesia".

"Saya bersumpah/berjanji bahwa saya senantiasa akan menjalankan tugas ini dengan jujur, seksama, dan obyektif dengan tidak membeda-bedakan orang, dan akan menjunjung tinggi etika profesi dalam melaksanakan kewajiban saya ini dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya seperti layaknya bagi seorang petugas yang berbudi baik dan jujur dalam menegakkan hukum dan keadilan".

Bagian Kedelapan
Pemeriksaan di Sidang Pengadilan
Paragraf 1
Umum
Pasal 27

1) Perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.
2) Pemeriksaan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh majelis hakim Pengadilan HAM yang berjumlah 5 (lima) orang, terdiri atas 2 (dua) orang hakim pada Pengadilan HAM yang bersangkutan dan 3 (tiga) orang hakim ad hoc.
3) Majelis hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diketuai oleh hakim dari Pengadilan HAM yang bersangkutan.

Pasal 28

1) Hakim ad hoc diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Ketua Mahkamah Agung.
2) Jumlah hakim ad hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sekurang-kurangnya 12 (dua belas) orang.
3) Hakim ad hoc diangkat untuk selama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Paragraf 2

Syarat Pengangkatan Hakim Ad Hoc

Pasal 29

Untuk dapat diangkat menjadi Hakim ad hoc haras memenuhi syarat:

1. warga negara Republik Indonesia;
2. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. berumur sekurang-kurangnya 45 (empat puluh lima) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun;
4. berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
5. sehat jasmani dan rohani;
6. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela;
7. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; dan
8. memiliki pengetahuan dan kepedulian di bidang hak asasi manusia.

Pasal 30

Hakim ad hoc yang diangkat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) sebelum melaksanakan tugasnya wajib mengucapkan sumpah sesuai dengan agamanya masing-masing yang lafalnya berbunyi sebagai berikut:

"Saya bersumpah/berjanji dengan sungguh-sungguh bahwa saya untuk melaksanakan tugas ini, langsung atau tidak langsung, dengan menggunakan nama atau cara apapun juga, tidak akan memberikan atau menjanjikan sesuatu apapun kepada siapapun juga .

"Saya bersumpah/berjanji bahwa saya, untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam tugas ini, tidak sekali-kali akan menenma langsung atau tidak langsung dari siapapun juga suatu janji atau pemberian".

"Saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan setia kepada dan akan mempertahankan serta mengamalkan Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar 1945, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi negara Republik Indonesia".

"Saya bersumpah/berjanji bahwa saya senantiasa akan menjalankan tugas ini dengan jujur, seksama, dan obyektif dengan tidak membedabedakan orang, dan akan menjunjung tinggi etika profesi dalam melaksanakan kewajiban saya ini dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya seperti layaknya bagi seorang petugas yang berbudi baik dan jujur dalam menegakkan hukum dan keadilan .

Paragraf 3

Acara Pemeriksaan

Pasal 31

Perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM dalam waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari terhitung sejak perkara dilimpahkan ke Pengadilan HAM.

Pasal 32

1) Dalam hal perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dimohonkan banding ke Pengadilan Tinggi, maka perkara tersebut diperiksa dan diputus dalam waktu paling lama 90 (sembilan puluh) han terhitung sejak perkara dilimpahkan ke Pengadilan Tinggi.
2) Pemeriksaan perkara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh majelis hakim berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 2 (dua) orang hakim Pengadilan Tinggi yang bersangkutan dan 3 (tiga) orang hakim ad hoc.
3) Jumlah hakim ad hoc di Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) sekurang-kurangnya 12 (dua belas) orang.
4) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 29, dan Pasal 30 juga berlaku bagi pengangkatan hakim ad hoc pada Pengadilan Tinggi.

Pasal 33

1) Dalam hal perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dimohonkan kasasi ke Mahkamah Agung, perkara tersebut diperiksa dan diputus dalam waktu paling lama 90 (sembilan

puluh) hari terhitung sejak perkara dilimpahkan ke Mahkamah Agung.

2) Pemeriksaan perkara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh majelis hakim yang berjumlah 5 (lima) orang terdiri atas 2 (dua) orang Hakim Agung dan 3 (tiga) orang hakim ad hoc.
3) Jumlah hakim ad hoc di Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang.
4) Hakim ad hoc di Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usulan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
5) Hakim ad hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) diangkat untuk satu kali masa jabatan selama 5 (lima) tahun.
6) Untuk dapat diangkat menjadi hakim ad hoc pada Mahkamah Agung haras memenuhi syarat:
    a. warga negara Republik Indonesia;
    b. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
    c. berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun;
    d. berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
    e. sehat jasmani dan rohani;
    f. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela;
    g. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; dan
    h. memiliki pengetahuan dan kepedulian di bidang hak asasi manusia.

BAB V
PERLINDUNGAN KORBAN DAN SAKSI

Pasal 34

(1) Setiap korban dan saksi dalam pelanggaran hak asasi manusia yang berat berhak atas perlindungan fisik dan mental dari ancaman, gangguan, teror, dan kekerasan dari pihak manapun.

(2) Perlindungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum dan aparat keamanan secara cumacuma.

(3) Ketentuan mengenai tata cara perlindungan terhadap korban dan saksi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

BAB VI
KOMPENSASI, RESTITUSI, DAN REHABILITASI

Pasal 35

(1) Setiap korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan atau ahli warisnya dapat memperoleh kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi.

(2) Kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dicantumkan dalam amar putusan Pengadilan HAM.

(3) Ketentuan mengenai kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

BAB VII
KETENTUAN PIDANA

Pasal 36

Setiap orang yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a, b, c, d, atau e dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan paling singkat 10 (sepuluh) tahun.

Pasal 37

Setiap orang yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a, b, d, e, atau j dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan paling singkat 10 (sepuluh) tahun

Pasal 38

Setiap orang yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf c, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

Pasal 39

Setiap orang yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf f, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

Pasal 40

Setiap orang yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf g, h, atau i dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 10 (sepuluh) tahun.

Pasal 41

Percobaan, permufakatan jahat, atau pembantuan untuk melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 atau Pasal 9 dipidana dengan pidana yang sama dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40.

Pasal 42

1) Komandan militer atau seseorang yang secara efektif bertindak sebagai komandan militer dapat dipertanggungjawabkan terhadap tindak pidana yang berada di dalam yurisdiksi Pengadilan HAM, yang dilakukan oleh pasukan yang berada di bawah komando dan pengendaliannya yang efektif, atau di bawah kekuasaan dan pengendaliannya yang efektif dan tindak pidana tersebut merupakan akibat dari tidak dilakukan pengendalian pasukan secara pa tut, yaitu:
   a. komandan militer atau seseorang tersebut mengetahui atau atas dasar keadaan saat itu seharusnya mengetahui bahwa pasukan tersebut sedang melakukan atau baru saja melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang berat; dan
   b. komandan militer atau seseorang tersebut tidak melakukan tindakan yang layak dan diperlukan dalam ruang lingkup kekuasaannya untuk mencegah atau menghentikan perbuatan tersebut atau menyerahkan pelakunya kepada pejabat yang berwenang untuk dilakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.
2) Seorang atasan, baik polisi maupun sipil lainnya, bertanggung jawab secara pidana terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang dilakukan oleh bawahannya yang berada di

bawah kekuasaan dan pengendaliannya yang efektif, karena atasan tersebut tidak melakukan pengendalian terhadap bawahannya secara patut dan benar, yakni:

a. atasan tersebut mengetahui atau secara sadar mengabaikan informasi yang secara jelas menunjukkan bahwa bawahan sedang melakukan atau baru saja melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang berat; dan

b. atasan tersebut tidak mengambil tindakan yang layak dan diperlukan dalam ruang lingkup kewenangannya untuk mencegah atau menghentikan perbuatan tersebut atau menyerahkan pelakunya kepada pejabat yang berwenang untuk dilakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.

3) Perbuatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diancam dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40.

BAB VIII
PENGADILAN HAM AD HOC

Pasal 43

(1) Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya Undang-undang ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM ad hoc.

(2) Pengadilan HAM ad hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden.

(3) Pengadilan HAM ad hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berada di lingkungan Peradilan Umum.

Pasal 44

Pemeriksaan di Pengadilan HAM ad hoc dan upaya hukumnya dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang mi.

BAB IX
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 45

(1) Untuk pertama kali pada saat Undang-undang ini mulai berlaku Pengadilan HAM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dibentuk di Jakarta Pusat, Surabaya, Medan, dan Makassar.

(2) Daerah hukum Pengadilan HAM sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berada pada Pengadilan Negeri di:

a. Jakarta Pusat yang meliputi wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Jawa Barat, Banten, Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah;

b. Surabaya yang meliputi Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur;

c. Makassar yang meliputi Provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Maluku, Maluku Utara, dan Irian Jaya;

d. Medan yang meliputi Provinsi Sumatera Utara, Daerah Istimewa Aceh, Riau, Jambi, dan Sumatera Barat.

BAB X
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 46

Untuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini tidak berlaku ketentuan mengenai kadaluarsa.

Pasal 47

(1) Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

(2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Undang-undang.

Pasal 48

Penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang sudah atau sedang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini.

Pasal 49

Ketentuan mengenai kewenangan Atasan Yang Berhak Menghukum dan Perwira Penyerah Perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 dan Pasal 123 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer dinyatakan tidak berlaku dalam pemeriksaan pelanggaran hak asasi manusia yang berat menurut Undang-undang ini.

Pasal 50

Dengan berlakunya Undang-undang ini, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3911) dengan ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 51

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta pada tanggal 23 Nopember 2000
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd

ABDURRAHMAN WAHID

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 23 Nopember 2000
SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,

ttd

DJOHAN EFFENDI

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2000 NOMOR 208

INDEKS

A

Aa' Sudirman v, 177
Abdul Hakim Garuda Nusantara 114
Abdurrahman Wahid 32, 34, 39, 41, 47, 116
Abepura 110, 111, 160, 162, 163
Aceh 27, 35, 50, 57, 58, 62, 69, 149, 166, 167, 168, 199, 272
ad hoc 138, 159, 164, 169, 170, 171, 190, 256, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 270, 271
Adi Sasono 47
Adnan Buyung Nasution 46
Ahmad Sumargono 47
Aisyah Amini 109, 121, 167
Akbar Tanjung 39
aktivis NGO 110, 115, 152, 162, 181, 182
Albert Hasibuan v, 88, 89, 101, 107, 108, 118, 121, 125, 160
amandemen 113, 121, 122, 123, 124, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135
Amandemen UU No.39 Tahun 1999 viii, 123
Ambon 77, 80, 81, 164
Anderson 25, 28, 29, 193
Andrew MacIntire 2
Anshari Thayib 115
Anthony Hatane 164
Anti Sulaiman 115
Anton Pradjasto v, 174, 176, 184
Arief Budiman 45

Asmara Nababan v, 87, 91, 94, 95, 100, 101, 103, 105, 107, 109, 110, 112, 114, 118, 121, 122, 125, 128, 130, 133, 134, 135, 140, 141, 143, 146, 147, 153, 157, 164, 166, 169, 170, 173, 175, 181, 182

B

Baharudin Lopa 145, 154
Bambang Soeharto 127
Bambang W. Soeharto 114, 121, 127, 132, 160, 165, 171
Banser 48
Ben Anderson 29
Benyamin Mangkoedilaga 109
birokrasi 6, 23, 24, 25, 34, 37, 38, 40, 41, 55, 59, 64, 78, 84, 89, 119, 127, 162, 176
B.N. Marbun 121, 134, 135
BN. Marbun 121
bureaucratic authoritarian 25

C

Candra Setiawan 115
Charles Himawan 121
checks and balances 26
child labour 71
civil society 3, 4, 11, 12, 14, 15, 16, 71, 74, 104, 181, 186
Cornelis Lay i, ii, vi
corporate culture 6, 17

D

Dayak dan Madura 80
decisive 191
Deklarasi Montevideo 102
Dekrit Presiden 116
demiliterisme 16
demokrasi 1, 4, 8, 10, 14, 15, 31, 32, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 55, 74, 75, 96, 99, 289
desentralisasi 16, 35, 42, 65, 74, 75, 129
Diskriminasi Rasial 159
Djoko Soegianto v, 112, 120, 121, 129, 135, 147, 160
Djoko Soegiarto 121, 171
DOM 58, 166, 168
Dominasi militer 24
Donal K. Emmerson 47
DPR v, 34, 39, 40, 61, 67, 84, 89, 91, 98, 113, 121, 122, 126, 127, 128, 141, 171, 174, 179, 180

DPRD v, 34
draft iv, 123, 124, 129, 131, 146, 162
dwifungsi 24, 38
  dwifungsi ABRI 24
Dwight King 25

E

ECOSOC 16, 81
Eggi Sudjana 47
Emil Salim v, 121
Emmerson 28, 33, 35, 47, 194
Emmy Hafield 115
Enny Soeprapto 70
etika kolektif 99
etnis Cina 58, 66, 67, 78
etnis Madura 49
etnis Tionghoa 67, 145
ewuh pekewuh 144
examplary state institution 186

F

Fadli Zon 47
Ford Foundation 4, 198
fragmentasi iv, 20, 21, 22, 36, 37, 40, 41, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 74, 85, 97, 99, 100, 101, 110, 122, 133, 137, 139, 162, 173, 174, 181, 185, 186, 191, 192
fragmentasi politik iv, 21, 97, 133, 139, 173, 185, 192

G

Garda Bangsa 48
Genocida 153
Golkar 23, 24, 25, 26, 32, 38, 40, 41, 48
good governance 16, 74
governance 16, 24, 74
grass root 9
guilty by omission 73

H

Habibie 32, 140
hak asasi 1, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 51, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 119, 123, 124, 129,

130, 131, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 186, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 215, 217, 221, 223, 227, 228, 229, 230, 232, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 241, 242, 243, 246, 248, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 267, 269, 270, 272, 273

hak asasi manusia 1, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 51, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 119, 123, 124, 129, 130, 131, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 186, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 215, 217, 221, 223, 227, 228, 229, 230, 234, 235, 236, 237, 239, 241, 242, 243, 246, 248, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 267, 269, 270, 272, 273

hak-hak 1, 3, 6, 7, 8, 11, 13, 15, 16, 18, 21, 48, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 71, 72, 73, 74, 75, 79, 81, 82, 83, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109,

110, 111, 113, 119, 143, 152, 215
hak-hak anak 16, 56, 71, 72, 73
hak-hak asasi manusia 1, 6, 7, 8, 11, 13, 15, 16, 18, 21, 55, 56, 59, 60, 66, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 119, 143
hak-hak ekonomi sosial dan budaya 63
hak-hak masyarakat adat 62, 63, 65, 152
hak-hak perempuan 57, 58
hak-hak sipil dan politik 55, 56, 57, 62, 63
hak sub poena 93
HAMMAS 61, 165
Harian Kompas 115, 122, 179
Harkristuti Harkrisnowo 95, 112, 116, 119, 120, 122, 132
Hasan Wirayudha 12, 136
Hegel 46
Hendardi 114, 116, 118
HMI 61, 165
H.S. Dillion 101, 120, 142
hubungan masyarakat-masyarakat 23, 28, 29, 44, 46, 48, 49, 50
hubungan negara-masyarakat 23, 28, 29, 31, 45, 50

I

ICHRP 182
IMF 45
independensi 6, 85, 87, 88, 89, 90, 101, 103, 124, 125, 126, 127
indigenous people 62
indigenous rights 65
interest 191
internally displaced persons 68
Iramasuka 49
isu agama 60
isu hak-hak anak 71
isu pengungsi 69, 70
isu pengungsian 68

J

Jackson, Karl D 195
Jakarta iv, v, 42, 47, 49, 53, 54, 65, 66, 70, 78, 94, 96, 109, 122, 140, 145, 166, 169, 173, 175, 177, 179, 183, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 245, 249, 271, 274

Jawa Pos 112, 202
Jenderal Wiranto 161
Jend. LB. Moerdani 165
Jend. Try Sutrisno 165
Jhonson Panjaitan 112

K

KADIN 2, 30
Kalbar v, 77
Kalimantan 49, 63, 69, 149, 157, 198, 271
Kalimantan Barat 49, 149, 198, 271
Kalimantan Timur 157, 271
Kamala Candra Kirana v, 58, 109, 111, 168, 176
Kamarussalam v, 130
Karakter negara yang tunggal dan monolitik 23
Karang Taruna 30
kasus Abepura 110, 163
kasus Aceh 166, 167
kasus Maluku 163
kasus Talang Sari Lampung 169
kasus Tanjung Priok 61, 164, 182
kasus Timor Timur 77, 103, 181, 191
kasus TKI 158
Kehakiman 84, 180, 183, 247
Kejaksaan Agung 132
kekuasaan 10, 12, 13, 14, 22, 24, 25, 26, 30, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 55, 56, 63, 71, 77, 78, 79, 105, 116, 142, 144, 148, 217, 269, 270
Kelompok Islam 116
kelompok-kelompok Islam 90
kelompok minoritas 56, 57
Kementerian Kehakiman Perundang-Undangan dan HAM 84
Kepolisian 180
Keppres No. 50 tahun 1993 93, 98, 138, 175
Keppres No. 129 tahun 1998 153
Kepres. No. 50 Tahun 1993 92
Kerusuhan Mei 1998 66, 77, 78
kerusuhan tahun 1998 66
kewenangan menggugat 87, 130, 131, 132, 133
KIPP 51
Koesparmono Irsan 111, 120
kohesi 141
Kokam 48

Komisi Daerah HAM 129
Komisi Hukum Nasional 112
Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi 103, 140, 141, 142, 272
Komisi Nasional Anak 51
Komisi Nasional Perempuan 51
Komnas Anak 72, 112, 168
Komnas HAM ii, iii, iv, v, vii, viii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 52, 53, 54, 60, 61, 62, 68, 74, 75, 76, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 197, 198, 199, 200, 208, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 289
Komnas Islam 61
Komnas Perempuan v, 58, 94, 112, 163, 168
Kompas 61, 71, 112, 115, 122, 179, 201
konflik etnis 49, 165
konflik kepentingan 111
konflik sosial 45, 80, 163
KONTRAS 166
Konvensi 60, 62, 63, 70, 73, 153, 158, 159, 194
Konvensi ILO No. 182 73
Konvensi PBB tahun 1951 70
Konvensi Penghentian Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi dan Konvensi Perbudakan 153
korporatisme negara 2, 3, 14,

28, 29, 30, 187, 289
KP2M HAM Maluku 160
KP3T 61, 160, 164, 165, 182
KP3T HAM Tanjung Priok 160
KPP HAM Abepura Papua 160
KPP HAM Papua 110, 111, 162, 163, 168
KPP HAM Sampit 160, 165, 166
KPP HAM Timor Timur 108, 109, 160, 161, 162
KPP HAM Tri sakti dan Semanggi I & II 160
KPPM 163, 199
KPP Tri Sakti 174
KPU 32
Kutai Barat 157

L

Laskar Jihad 49
law enforcement 131, 144
Lay, dkk 10
LBH v, 51, 130, 166, 175, 179, 180
LBH-HAM 51
LBH HAM Pontianak v, 130
learning by doing 145
liberalisasi politik iv, 13, 14, 22, 31, 32, 43
Lies Soegondo 124, 127, 129, 131, 132, 133, 135
Litsus 26
LKTML 157
LSM v, 9, 14, 58, 60, 62, 67, 84, 85, 89, 91, 96, 100, 116, 117, 131, 132

M

magnitude 84, 85, 137
Mahkamah Agung 104, 127, 241, 255, 263, 265, 266
Majalah Tempo 29, 114, 200
malpraktek 157
Maluku 49, 50, 52, 60, 61, 62, 69, 77, 160, 163, 164, 198, 199, 271
Maluku Utara 77, 160, 164, 271
Mansour Fakih 115
Marsinah 4, 5
Marzuki Darusman 120, 141, 161
masa transisi menuju demokrasi 31
masyarakat adat 62, 63, 64, 65, 66, 81, 152
Masyumi 39
Max Weber 105

media-Kompas 112
mediasi 93, 94, 95, 96, 138, 150, 151, 157, 160, 163, 189, 190, 208, 230, 236, 237, 240
Megawati Soekarnoputri 32, 39, 41
Meja Bundar 158
mekanisme 24, 25, 26, 27, 28, 30, 53, 59, 76, 99, 125, 132, 135, 139, 142, 145, 149, 153, 154, 167, 176, 188, 207
Melayu-Dayak 49
mengkooptasi 10
militer 5, 6, 8, 14, 23, 24, 25, 28, 37, 38, 49, 52, 55, 78, 102, 103, 108, 116, 117, 138, 140, 161, 162, 249, 269
Miriam Budiardjo 120
M.M. Billah 115
Mohammad Farid 115
monolitik 20, 22, 23
monoloyalitas 25, 34, 40
MPP 146, 153, 172
MPR 34, 39, 52, 67, 89, 127, 205
Muhammadiyah 48, 117, 118
Multi National Corporations 81
Munir 85, 86, 87, 96, 107, 111, 118, 162, 167, 169
Muslim Abdurrahman 117
Muspida 27
Muspika 27

N

Nadjamudin Ramli 118
Nanggro Aceh Darusssalam 149
nation-building 141
networking 151
NGO 10, 37, 71, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 112, 115, 116, 118, 119, 120, 152, 162, 164, 168, 176, 178, 181, 182, 187
NU 48
Nursyahbani Katjasungkana 73

O

office politics 123, 175, 187
Ombudsman Nasional 112
omnipotent 187
opini publik 11, 178
opposition power 71
Orde Baru iii, vii, 1, 2, 9, 12, 14, 15, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34,

35, 38, 53, 55, 56, 63, 64, 68, 83, 87, 143, 178, 196, 197, 289
otokratik Orde Baru 143
otonomi daerah 42, 73, 75
otoritarianisme iii, iv, 12, 13, 36, 55, 85

P

Pam Swakarsa 52
Papua 21, 27, 35, 50, 63, 65, 69, 110, 111, 160, 162, 163, 167, 168, 193
Paris Principles 117, 125
partai 23, 24, 25, 26, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 48, 114, 215, 229
partai hegemonik 26
partisipasi politik 43, 44, 55
part-time 170
Passus Cakra 48
Passus Hamka 48
patron-client 30
PBB 39, 70, 73, 160
PDI 26, 32, 33, 38, 39, 290
PDI-P 38, 39
Pedoman Prosedur Pengaduan 149, 150, 199
Pengacara 180
pengungsian 68, 69, 161
Performance 4
PERSIS 165, 168
perspektif gender 58, 59, 111, 158, 167, 168, 189
PKB 32, 39, 48
PKK 30
pluralisme 35, 44, 85, 86, 90, 91, 116, 117, 118, 119
polisi 14, 55, 100, 113, 116, 117, 179, 232, 269
politik sentralisasi 24
Poso 60, 61, 62, 77
powerless 13
PPP 26, 32, 33, 39, 40, 48
Pratikno i, ii, vi, 3, 4, 5, 6, 8, 29, 34, 99, 178, 197
Presidium Dewan Papua (PDP) 50
Prinsip Paris 90, 91
pro-justisia 166
pro-status quo 7
PT Kelian Equator rial Mining 157
PT. TELKOM 177
PWI 30

R

recalling 26
reformis 7, 112, 186
reformist 36, 37, 38, 46

rekomendasi 87, 92, 104, 124, 130, 131, 132, 150, 156, 157, 165, 171, 234, 237
rekonsiliasi 86, 94, 141, 151, 163
Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia 153
Rencana Strategis 146, 147, 188, 199
Renstra 146, 147, 148, 151, 152, 153, 172, 173, 188, 189
Renstra 2000-2005 147
Renstra Komnas HAM 2000-2005 146, 153, 188
representasi 113, 117, 119

S

Saafroedin Bahar v, 89, 90, 104, 116, 117, 126, 134
Safroedin Bahar 121
Salim v, 121
Sambas 69, 80
Sampit 77, 80, 160, 165, 166
Samsudin 121
Saparinah Sadli 121, 158, 167
Satjipto Rahardjo 120
Sekretariat Negara iii, 1, 8, 87
Sekretaris Jenderal Komnas HAM 124, 125, 126, 127, 129, 200
Semanggi I 160, 171
Semanggi II 171
Seto Mulyadi 72
sharing of power 151
sidang pleno 111, 114, 115, 116, 119, 163, 173, 175, 176, 191, 192
Simpatik 48
SIRA 50
Soegiri v, 101, 103, 104, 106, 116, 117, 121, 126, 127, 131, 133, 134, 154, 155
Soeharto iii, 3, 12, 13, 15, 20, 24, 25, 31, 47, 56, 57, 78, 92, 114, 121, 127, 132, 141, 143, 160, 165, 171, 193, 194, 195, 196
Soelistyowati Soegondo 121, 127
Soetandyo Wignjosoebroto 106, 121, 122, 128, 129, 142
Special Session 160
Sri Soemantri 116, 120
Sri Wahyuningsih 115
Sriyana 115
state auxiliary agency 103
state-centred 3
state clientilism 30

state corporatism 29
state crime 55
state-sponsored 29
state terrorism 29
status quo 7, 36, 37, 38, 46, 112, 122
strategic management 188
strong state 29, 42
Sub Komisi Pemantauan 148, 155, 156, 157, 158, 189
Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan 148, 158, 189
Sub Komisi Pengkajian Instrumen 148, 158, 159
supporting system 190
surveillance 9
survive 8, 100

T

Talang Sari Lampung 169, 175
teknokratis 187, 188, 191, 192
the powerfull 13
Tim Gabungan Pencari Fakta 78
Timika 5
Timor Timur 47, 61, 69, 75, 77, 78, 79, 103, 108, 109, 149, 160, 161, 162, 168, 181, 182, 191, 199
TKI 158, 176
TNCs 81, 82, 83
TNI 38, 47, 78, 79, 101, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 117, 127, 131, 158, 161, 162, 171, 174, 182
Tomquist 194
transisi menuju demokrasi 31, 32, 45, 51
transitional justice 142, 143, 153, 172, 183
Trans National Corporations 81
tunggal (homogen) dan monolitik 23

U

UBAYA 112
Uhlin 47, 48, 198
UI v, 112, 197
UNHCR 69, 70, 182
universalisme 107
Urban Poor Consortium 119, 131
UU 39/1999 86, 89, 93, 116, 123, 124, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 135
UU Anti Diskriminasi 67

UU No. 5/1975 35
UU No. 22/1999 35
UU No. 25/1999 35
UU No. 26/2000 163, 166, 171, 186
UU No. 39/99 186
UU No. 39 Tahun 1999 97, 112

W

Walhi 82
Wardah Hafidz v, 85, 89, 91, 95, 115, 119, 131
weak state 43
William Cohen 70
Wiranto 103, 108, 161

Y

YLBHI 47
Yobpie Sugiharto v, 177

Z

Zohra Andi Baso 115
Zumrotin K. Susilo 114

BIODATA PENULIS

PRATIKNO adalah staf pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia dilahirkan di Bojonegoro, 13 Februari 1962, dan menyelesaikan pendidikan sampai SMA di daerah miskin tersebut. Tahun 1980 ia melanjutkan studi ke Yogyakarta di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, dan menyelesaikannya Desember 1985. Langsung menjadi staf pengajar di almamaternya, tahun 1989 ia melanjutkan studi di Institute of Local Government Studies, Birmingham University, Inggris. Sempat kembali ke Yogya kurang dari satu tahun, ia kemudian melanjutkan pendidikan S3 di Department of Asian Studies, Flinders University of South Australia. Setelah selesai S3 tahun 1996 dengan disertasi tentang politik lokal di Indonesia, ia kembali mengajar di almamaternya. Ketertarikannya pada karakter lembaga korporatisme negara di era Orde Baru membuatnya terdorong untuk meneliti Komnas HAM. Bidang kajiannya yang paling utama adalah pemerintahan daerah, politik lokal dan demokrasi. Saat ini ia juga menjadi Wakil Dekan Bidang Akademik, Fisipol UGM.

CORNELIS LAY adalah staf pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia dilahirkan di Kupang 6 September 1959. Selepas SMA dari Kupang, ia melanjutkan studi SI di Yogyakarta. Tahun 1980 ia terdaftar sebagai mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM. Selama menjadi mahasiswa, ia aktif dalam berbagai organisasi kemahasiswaan. Menyelesaikan studi SI tahun 1987, ia kemudian direkrut menjadi staf pengajar di almamaternya. Skripsinya tentang PDI menjadi salah satu skripsi terbaik di almamaternya. Ia juga pernah menjadi peneliti di PAUStudi Sosial, UGM. Tahun 1989 ia melanjutkan S2 di Department of International Studies St Marry's University, Halifax, Canada, yang diselesaikannya tahun 1991. Ketertarikannya dalam studi politik nasional dan politik lokal dibuktikannya dengan penelitian dan publikasi yang telah dihasilkannya.

UNIVERSITAS
JOGJAKARTA

PolGov
RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT
Department of Politics & Government - FISIPOL UGM